# RAPPORT DE RECHERCHE

## LES SERVICES DE FORMATION ET DE CONSULTATION POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ : EXAMEN DE L'EXPERIENCE AMÉRICAINE ET DE SA PERTINENCE POUR LE CANADA

SÉRIE SUR LE LOGEMENT ABORDABLE ET LE FINANCEMENT DE L'HABITATION

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

# SCHL—AU CŒUR DE L'HABITATION

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est l'organisme fédéral responsable de l'habitation. Elle aide les Canadiens à avoir accès à un vaste choix de logements de qualité, à prix abordable.

Le Programme d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL a aidé de nombreux Canadiens à réaliser leur rêve de posséder une maison. La SCHL offre une aide financière pour que les Canadiens les plus démunis puissent se procurer un logement convenable, à prix abordable. Par l'entremise de ses activités de recherche, la SCHL stimule l'innovation dans les domaines suivants : conception des habitations, technologie du bâtiment, urbanisme, options de logement et financement. La SCHL s'associe également avec le secteur de l'habitation et les autres membres d'Équipe Canada afin de vendre les produits et le savoir-faire canadiens sur les marchés étrangers et, ainsi, de créer des emplois ici-même, au pays.

La SCHL offre aux consommateurs et aux membres du secteur de l'habitation une vaste gamme de produits d'information susceptibles de les aider à prendre des décisions éclairées concernant leurs achats ou leurs affaires. Avec la plus vaste gamme d'information sur l'habitation et les logements au Canada, la SCHL est le plus important diffuseur d'information sur l'habitation au pays.

Par ses activités, la SCHL contribue à l'amélioration de la qualité de vie des Canadiens, dans toutes les collectivités du pays. Elle les aide à vivre dans des maisons sûres à tout point de vue. Elle est vraiment « au cœur de l'habitation ».

Les Canadiens peuvent se procurer l'information diffusée par la SCHL dans différents points de vente et dans ses bureaux régionaux.

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone : 1 800 668-2642
(à l'extérieur du Canada : (613) 748-2003)
ou par télécopieur : 1 800 245-9274
(à l'extérieur du Canada : (613) 748-2016)

Pour nous joindre en direct, visitez notre page d'accueil à l'adresse suivante : www.cmhc-schl.gc.ca

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des supports de substitution, composez le 1 800 668-2642.

# Les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété : *Examen de l'expérience Américaine et de sa pertinence pour le Canada*

**Présenté à la SCHL**
**par**
**Hirshhorn Consulting Inc.**
**et**
**George McCarthy Ph. D.**
**Université de la Caroline du Nord, Chapel Hill**

**Juin 2000**

La SCHL offre de nombreux renseignements relatifs à l'habitation. Pour plus d'information, veuillez composer le 1 800 668-2642 ou visitez notre site Web : www.cmhc-schl.gc.ca

This publication is also available in English under the title *Homeownership Education and Counselling: An Examination of U.S. Experience and its Relevance For Canada*, PE 0435

Cette recherche a été financée (en partie) par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). La qualité rédactionnelle de ce rapport, son contenu et les opinions qui y sont émises sont de l'auteur. La SCHL ne saurait en assumer la responsabilité et se dégage de toute obligation relativement aux conséquences résultant de l'utilisation que le lecteur pourrait faire des renseignements, des matériaux ou des techniques qui y sont décrits.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :
Les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété : examen de l'expérience américaine et de sa pertinence pour le Canada

Publ. aussi en anglais sous le titre : Homeownership education and counselling
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-96450-3
No de cat. NH15-374/2000F

1. Accession à la propriété — États-Unis.
2. Habitations — Achat — États-Unis.
3. Accession à la propriété — Canada.
4. Habitations — Achat — Canada.
I. Hirshhorn Consulting Inc.
II. McCarthy, George W. (George William), 1956-
III. Société canadienne d'hypothèques et de logement.

HD7287.82H65 2000 363.5'83 C00-9804856-2

©2000, Société canadienne d'hypothèques et de logement.
Tous droits réservés. La reproduction, le stockage dans un système de recherche documentaire ou la transmission d'un extrait quelconque de cet ouvrage, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, par photocopie, enregistrement ou autre moyen sont interdits sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Sans que ne soit limitée la généralité de ce qui précède, il est de plus interdit de traduire un extrait de cet ouvrage dans toute autre langue sans l'autorisation préalable écrite de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Imprimé au Canada
Réalisation : SCHL

101-04284/

## Remerciements

L'équipe de recherche tient à remercier Monsieur le professeur Roberto Quercia, de l'Université de la Caroline du Nord, pour les conseils qu'il lui a prodigués à titre de consultant pour le projet, et M. Bert Waslander et Mme Suzanne Fortey pour l'aide accordée en sol canadien. Des experts américains sur la formation et la consultation pour l'accession à la propriété et des représentants de diverses organisations américaines et canadiennes concernées par le logement ont donné généreusement de leur temps pour répondre aux questions des chercheurs. L'équipe tient également à exprimer sa reconnaissance à David Metzak, directeur de projet, pour les conseils et l'encadrement dont il l'a fait bénéficier, de même que le comité directeur du projet à la SCHL, pour les suggestions et les commentaires fournis.

## Introduction

Du milieu des années 80 au milieu des années 90, le taux d'accession à la propriété aux États-Unis a stagné aux alentours de 64 %. En 1995, le président Clinton annonçait une initiative sectorielle de « Stratégie nationale pour l'accession à la propriété » visant à porter ce taux à 67,5 % en 2001. Alors que la recherche américaine a toujours démontré que le manque d'information sur la marche à suivre pour acheter une maison constituait un gros obstacle à l'accession, les taux de propriétaires chez les ménages à revenu moyen et élevé étaient déjà extrêmement élevés (plus de 85 %). L'accroissement du taux national nécessitait des mesures d'amélioration de l'accès pour les marchés traditionnellement mal servis (c.-à-d. les minorités, les ménages à revenu faible ou modeste, les jeunes ménages, les habitants des quartiers centraux des grandes viles, les immigrants et les populations rurales, y compris les Autochtones). Par contre, on avait peur que les prêts accordés à ces clientèles entraînent des niveaux éventuellement inacceptables de risque de défaillance hypothécaire. Toutefois, une recherche de l'organisation Freddie Mac a révélé qu'une bonne façon d'améliorer la fiabilité de remboursement par l'emprunteur était la formation et la consultation pour l'accession à la propriété (FCAP) qui mettent l'accent sur la préparation de l'acheteur.

Au cours des cinq dernières années, il y a eu un renouveau d'intérêt et d'activité aux États-Unis pour l'expansion du marché de l'accession à la propriété en recourant aux services de FCAP pour rejoindre les ménages traditionnellement mal servis tout en gérant le risque de défaillance hypothécaire. Compte tenu de cette perception favorable de la FCAP, le ministère de l'habitation et du développement urbain des États-Unis (Housing and Urban Development Department [HUD]), les organismes sans but lucratif et de développement communautaire, les prêteurs, les assureurs hypothécaires, ainsi que d'autres organismes quasi-gouvernementaux, comme Fannie Mae et Freddie Mac, ont contribué, par leur participation et leur soutien financier, à la prestation et à la normalisation des services de FCAP et à la mise sur pied de l'American Homeowner Education and Counseling Institute (AHECI). Le HUD y est allé d'un appui complémentaire en réduisant (de 30 % à 40 %) la prime d'assurance hypothécaire initiale demandée aux acheteurs d'une première maison ayant suivi un programme reconnu de FCAP.

Depuis le milieu des années 90, les services de FCAP ont contribué à porter à 67 % le taux d'accession à la propriété aux États-Unis, à la faveur de divers éléments conjoncturels favorables, soient :

- une croissance économique soutenue aux États-Unis;
- des initiatives des intervenants du domaine de l'habitation dans la foulée de la *National Homeownership Strategy*;
- l'élaboration et l'utilisation généralisées de formules de financement hypothécaire à coût abordable associée à la FCAP;

- des programmes de subvention de la mise de fonds, gérés par les administrations municipales et les organismes de l'habitation des états (aussi en association avec la FCAP).

Dans un tel environnement favorable, les parrains de la FCAP ont mis au point des méthodes efficaces de sensibilisation pour promouvoir l'accession à la propriété auprès des collectivités mal servies.

**Programme de recherche**

L'objet de ce projet de recherche est d'examiner l'expérience américaine dans la perspective de trouver des moyens d'offrir un accès plus abordable et plus durable à la propriété au Canada. Outre une analyse documentaire, cette recherche s'est fondée sur une enquête auprès de fournisseurs de FCAP et de participants à des programmes de FCAP, ainsi que sur des entrevues de suivi. Pour le volet canadien, nous avons procédé à une enquête et à des entrevues de suivi auprès d'une vaste gamme d'organismes de logement et de développement communautaire (180 au total) afin de pouvoir dresser le portrait des services existants dans le domaine du soutien à l'accession à la propriété au Canada.

La première partie du rapport présente un compte rendu et une évaluation concis mais complets de l'expérience de FCAP aux États-Unis. Après un court historique de la FCAP, le rapport présente les caractéristiques des programmes, des services et des organisations concernées, le point de vue des participants aux programmes; le mode de financement de la FCAP ainsi que les récents développements dans le domaine, en particulier, la création de l'AHECI, de même que les efforts mis sur la normalisation du contenu et des méthodes et sur l'accréditation des fournisseurs de FCAP. Le rapport décrit ensuite le rôle qu'a joué la FCAP dans l'élimination des obstacles freinant l'accession à la propriété – tant pour ce qui touche le crédit et l'abordabilité que sur les plans psychologique, culturel et linguistique. On résume plus loin des études statistiques, des conclusions de recherche et des faits anecdotiques concernant l'efficacité de la FCAP comme moyen de faciliter l'accès à la propriété et d'atténuer le risque de défaillance hypothécaire. Cette section du rapport se termine par un résumé des résultats de l'enquête auprès d'experts du secteur de la FCAP aux États-Unis sur des sujets comme : l'avenir de la FCAP et ses principaux facteurs de succès; les raisons qui font que la FCAP intéresse tant les leaders du secteur. Cette section décrit également les commentaires des participants sur le lancement d'initiatives de type FCAP ailleurs.

La deuxième partie du rapport présente les services et les structures d'application qui, au Canada, aident les ménages canadiens à accéder à la propriété. On y présente une analyse des lacunes d'information ou des obstacles à l'accès qui rendent compte de la nécessité d'améliorer les efforts de formation et de consultation auprès des propriétaires-occupants au Canada. On y expose ensuite les résultats d'une enquête nationale sur la nature, la portée et la mécanique des activités existantes

dans le domaine de la formation et de la consultation pour l'accession à la propriété au Canada, puis une évaluation des différences entre ce qui est offert aux États-Unis et au Canada comme moyen de surmonter les obstacles à l'accession à la propriété. Cette section du rapport se termine par un examen de la possibilité de combler les écarts observés dans les services offerts au Canada en instituant des initiatives de type FCAP inspirées des pratiques exemplaires utilisées aux États-Unis sous les auspices d'un partenariat public-privé parrainé par le secteur de l'habitation.

## Constatations

### Analyse de l'expérience américaine

Aux États-Unis, les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété ont vu le jour dans le cadre de la loi ayant encadré la création du HUD en 1968. Grâce à un appui financier important et continu du HUD et à une aide ponctuelle des prêteurs et d'intérêts privés, le secteur a cessé d'être autre chose qu'une poignée de projets pilotes et a pu mobiliser des milliers de fournisseurs d'une vaste gamme de services de formation et de consultation. Les événements marquants de l'évolution du secteur comprennent l'application de la Community Reinvestment Act (CRA) en 1989, qui incitait les prêteurs à pénétrer les marchés de l'habitation mal servis; la stagnation du taux d'accession à la propriété aux États-Unis au milieu des années 80 et au milieu des années 90, qui a porté l'attention des trois paliers de pouvoir public vers la FCAP comme moyen d'accroître l'accession à la propriété; et la Federal Housing Enterprise Financial Safety and Soundness Act de 1992, qui a permis au HUD de fixer des objectifs de logement abordable pour les organisations parrainées par le gouvernement – Fannie Mae et Freddie Mac.

À l'origine, les services de consultation après l'achat visant à prévenir les saisies hypothécaires ont dominé les activités du secteur. Au début des années 90, on a plutôt mis l'accent sur la formation et la consultation avant l'achat. Récemment, un certain nombre de fournisseurs ont commencé à offrir aux familles, tant avant qu'après l'achat d'une maison, des services étendus de consultation « pendant le cycle complet » allant jusque, dans certains cas, la formation de personnes âgées désireuses d'obtenir une rente hypothécaire. Au cours de ses 25 premières années, on a pu caractériser le secteur de « fragmenté » à cause du peu de contenu des programmes et de l'absence de normes d'application. Cependant, depuis cinq ans, divers faits nouveaux, comme la création de l'AHECI, ont contribué à accentuer la normalisation.

### Services du secteur

Les quatre principaux services qu'offre le secteur sont :

- formation avant l'achat pour aider les ménages dans le processus d'achat d'une maison;

- consultation avant l'achat pour aider les ménages à surmonter les obstacles freinant l'accession à la propriété tant sur le plan du crédit et des finances que de nature linguistique, culturelle et psychologique;

- formation après l'achat pour instruire les propriétaires en matière d'entretien de leur maison, les protéger contre les prêteurs abusifs et démystifier les nouveaux instruments hypothécaires comme la rente hypothécaire;

- consultation après l'achat pour aider à prévenir les saisies.

La formation avant l'achat est d'ordre général et vise à aider les ménages à déterminer s'ils sont faits pour devenir propriétaires. Certains des plus gros fournisseurs de programme de formation avant l'achat offrent leurs services par téléphone. Par contre, les services de consultation, qui prennent plus de temps et coûtent plus cher, comprennent habituellement :

- l'évaluation de la capacité de la famille d'acheter une maison, compte tenu de son revenu et de ses antécédents de crédit;

- l'aide pour la bonification, ou l'établissement d'un dossier de crédit pour ceux dont le crédit est médiocre ou inexistant;

- le contrôle du revenu et des dépenses du ménage;

- des conseils et de l'aide aux clients à la recherche d'un emploi leur permettant d'augmenter un revenu insuffisant;

- l'analyse de tous les aspects de l'achat et du financement de la maison et la liaison entre les clients et les prêteurs, agents immobiliers et organismes de service social.

Certains fournisseurs de FCAP offrent d'autres services visant à faciliter ou à soutenir l'accès à la propriété, comme :

- l'aide aux acheteurs pour l'obtention de conditions hypothécaires favorables par l'intermédiaire de prêteurs et de services de souscription affiliés;

- la facilitation de l'accès aux programmes d'aide à la mise de fonds ou à l'accession à la propriété offerts par les gouvernements des états et les municipalités ou des groupes locaux concernés par l'habitation et le développement communautaire;

- les interventions auprès des prêteurs pour qu'ils s'abstiennent de tout recours si le client a de la difficulté à effectuer ses versements hypothécaires;

- la prestation de services de consultation après l'achat pour faciliter la gestion financière l'entretien du logement ou des plans de sauvegarde pour empêcher la saisie.

Les organismes de FCAP sont souvent des organismes multifonctionnels, pour qui la FCAP n'est qu'un volet d'une stratégie globale de développement communautaire ou de soutien à l'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu. Les autres activités souvent réalisées par les organismes de FCAP comprennent :

- la production de logements abordables;
- la remise en état et la vente de logements existants;
- la souscription hypothécaire;
- l'aménagement ou la gestion de propriétés locatives pour ménages à faible revenu;
- l'expansion de la petite entreprise;
- l'organisation de programmes communautaires (garderies, jardins communautaires, surveillance de quartier, activités sportives, etc.)

Sur les territoires autochtones, les organismes de FCAP ont aidé à surmonter certains obstacles particulièrement redoutables nés de l'absence de tradition de propriété et de l'absence de mécanismes institutionnels facilitant les achats de maisons. Le Navajo Partnership for Housing à Window Rock (Arizona), par exemple, s'est concerté avec d'autres groupes pour mettre au point un instrument pouvant servir de sûreté pour un prêt à l'habitation et surmonter les obstacles associés à l'inaliénabilité des terres tribales.

**Caractéristiques des organisations et tendances de la FCAP**

L'organisation type consultée pour cette étude est un organisme sans but lucratif fonctionnant depuis plus de 18 ans et offrant des services de consultation depuis plus de cinq ans. Elle offre neuf heures de cours théoriques et 2,5 heures de formation individuelle (sans compter la télé-FCAP). De 25 % à 40 % des personnes ayant terminé la formation ont accédé à la propriété (71 % en moins d'un an et 20 % en moins de deux ans). Pour la majorité des organisations participant à l'enquête qui ont suivi les résultats de leurs clients, les taux de paiements en souffrance pour les diplômés de l'orientation qui ont acheté une maison se situaient entre 6 % et 10 %, en moyenne, tandis que les taux de défaut étaient inférieurs à 1 % (à peu près la moyenne pour l'ensemble des prêts hypothécaires aux États-Unis).

Voici les obstacles à l'accession à la propriété auxquels se heurtent les clients des organisations sondées :

- problèmes de crédit (100 %);
- absence d'économies pour la mise de fonds et frais connexes à la conclusion de la vente (93 %);
- manque de connaissance et de compréhension au sujet du processus d'achat d'une maison (79 %);
- abordabilité du logement par rapport au niveau de revenu du client (77 %);

- barrières culturelles ou linguistiques (63 %);
- manque de connaissance au sujet des services de soutien au logement (57 %);
- offre insuffisante de logements décents (23 %);
- coûts de construction élevés.

Les agences ont cité les éléments suivants parmi les principales stratégies qu'elles emploient pour aider les clients à acheter une maison :

- planification budgétaire et discipline financière (100 %);
- démystification du processus d'achat d'une maison (96 %);
- rétablissement du crédit (79 %);
- aide pour le paiement initial et les frais connexes à la conclusion de la vente (57 %);
- accès à une aide financière, le plus souvent sous forme de prêt hypothécaire de second rang de faveur ou à remboursement différé (47 %).

Plus de 25 % des bénéficiaires ont reçu de la formation par téléphone (télé-FCAP); cependant, la plupart des experts du secteur ne sont pas très favorables à ce type de service. Tous les répondants de l'enquête, sauf un, étaient d'avis que la FCAP ne peut se faire efficacement par téléphone. En fait, trois des quatre représentants des grands programmes de télé-FCAP jugeaient que ce type de programme ne diminue pas le risque de défaillance.

En outre, les diplômés de la formation par télé-FCAP n'ont pas droit à la réduction des primes d'assurance hypothécaire de la Federal Housing Administration offerte par le HUD.

Les autres tendances récentes comprennent : une croissance du nombre de fournisseurs de FCAP qui font payer à leurs clients pour leurs services, la consolidation croissante des efforts de FCAP dans les régions urbaines et l'abandon graduel de la consultation individuelle en faveur de la FCAP offerte en groupe.

Selon diverses études, les frais de prestation des services de FCAP vont de 100 $ à 3 200 $ par client pour ceux qui n'ont pas besoin de services intensifs de consultation à long terme. Les services les moins chers sont les cours donnés à un gros volume de clients (c.-à-d. plus de 30 ménages par mois). Pour les ménages qui ont besoin de consultation à long terme pour surmonter des obstacles financiers ou psychologiques, les coûts peuvent s'élever à 1 000 $ par client. Les gouvernements et les prêteurs contribuent à parts presque égales pour environ les deux tiers des coûts d'application de FCAP, les droits d'utilisation et les contributions de sources privées formant le reste. À certains endroits, les prêteurs paient une « prime » aux fournisseurs de FCAP pour chaque conclusion d'un prêt hypothécaire grâce aux services d'une

de leurs succursales, ce qui souligne l'importance accordée à la FCAP comme moyen de promotion et de présélection pour les prêteurs.

**American Homeowner Education and Counseling Institute (AHECI)**

L'AHECI, créé par Fannie Mae en 1996, a reçu son financement de la part de l'ensemble du secteur, soit de la part des prêteurs, des assureurs hypothécaires, des associations de constructeurs et de courtiers, des établissements de titrisation et du HUD. Il a pour mandat d'atteindre 4 objectifs :

- établir des normes d'accréditation et des critères d'évaluation pour les agents donnant les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété;
- établir un tronc commun de formation sur l'accession à la propriété;
- effectuer des recherches originales sur la contribution de la FCAP à la promotion de l'accession à la propriété et à la réduction de risque de saisie;
- faire fonction de lieu d'échanges d'information et de ressources en matière de FCAP.

Un dernier objectif, de priorité moindre, était d'assurer l'autofinancement de la FCAP. L'AHECI a atteint ses deux premiers objectifs, mais n'est pas beaucoup avancée pour ce qui est du troisième et du quatrième objectif.

**Contribution des programmes de FCAP**

Il semble avéré que les organismes de FCAP ont atteint les objectifs de recrutement et de tri de la clientèle (fondé sur le risque) et d'expansion de l'accession à la propriété pour les populations non servies. Les intervenants interrogés sont convenus que les organismes de FCAP savent faire efficacement la distinction entre les non servis qui sont : i) déjà solvables mais incapables de se rendre admissible à un prêt hypothécaire ordinaire (p. ex., une famille d'immigrants sans antécédents de crédit); ii) capables de devenir solvables au moyen de services de formation et de consultation et iii) de mauvais payeurs qui ne devraient pas accéder à la propriété. Les organismes de FCAP aident les prêteurs en rejoignant ces populations, en en faisant une présélection et en les préparant à obtenir un prêt hypothécaire.

Il n'y a pas encore eu d'études empiriques crédibles pour évaluer la mesure dans laquelle les programmes américains sont un moyen efficace de réduire le risque de défaillance qui est associé aux efforts d'expansion de l'accession à la propriété, mais plusieurs études (mentionnées dans le rapport) sont actuellement en cours. Compte tenu du caractère fragmenté du secteur et de la diversité de sa clientèle et de ses programmes, il a été très difficile jusqu'ici de documenter les répercussions de la FCAP. Malgré le rabais de 30 % à 40 % qu'offre la FHA sur la prime initiale d'assurance hypothécaire aux acheteurs d'une première maison ayant terminé avec

succès un programme de FCAP approuvé par le HUD, il n'y a pas encore de preuve statistique montrant que ces clients représentent un risque moindre pour l'organisation. Par contre, selon les estimations des études américaines, les pertes totales pour les prêteurs, les assureurs hypothécaires et les municipalités sont, en moyenne, de 73 000 $ lorsqu'il y a saisie dans le cas d'un prêt hypothécaire assuré FHA et de 26 000 $ dans le cas d'un prêt hypothécaire ordinaire.

**La scène canadienne**

Pour diverses raisons, notamment un contexte politique différent, le Canada n'a pas suivi la même voie que les États-Unis dans la promotion et le soutien des services de formation pour l'accession à la propriété à la fin des années 60 et au début des années 70. En l'absence de soutien du secteur public et institutionnel, on a vu naître une mosaïque de programmes et d'initiatives davantage axés sur la diffusion de l'information que sur la formation et la consultation. Les principaux services d'aide pour les propriétaires existants et éventuels ont pris la forme de :

- séminaires avant l'achat, donnés par des entreprises à but lucratif, et visant à démystifier le processus d'achat d'une maison;

- ateliers offerts par des organisations sans but lucratif (y compris des écoles) qui s'adressent occasionnellement aux nouveaux acheteurs, mais qui sont essentiellement articulés sur les questions générales de tenue budgétaire et de gestion financière;

- documents sous forme imprimée et électronique sur les processus et les programmes d'accession à la propriété, avec cahiers d'exercice et guides de décision pour les nouveaux propriétaires, publiés par divers organismes privés et publics;

- programmes d'aide aux débiteurs, offerts par les gouvernements et des organismes à but lucratif et sans but lucratif, qui ne s'adressent pas spécifiquement aux propriétaires mais peuvent néanmoins servir d'instruments d'aide postérieurs à l'achat pour les ménages endettés;

- un petit nombre de programmes gouvernementaux de consultation (avant l'achat, combinés dans certains cas avec des programmes après l'achat), reliés à des programmes d'aide financière pour faciliter l'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu;

- programmes avant et après l'achat offerts de concert avec un petit nombre d'initiatives de logements sans but lucratif ciblant les ménages à faible revenu.

Les activités existantes de diffusion de l'information ont peu de chances de rejoindre certains consommateurs existants ou éventuels, comme les minorités qui ont besoin d'information et de services de FCAP dans des langues autres que l'anglais et le français. Par ailleurs, elles risquent peu

de répondre aux besoins des ménages qui ont besoin d'aide allant au-delà de la diffusion d'information. Ce dernier groupe comprend :

- les ménages autochtones hors réserve qui font face à des obstacles particuliers à cause de l'absence de tradition de propriété;
- les immigrants qui ont besoin de services de consultation pour s'adapter aux différences culturelles influençant l'achat et la propriété d'une maison;
- les ménages qui se butent à des obstacles psychologiques à l'accession à la propriété;
- les ménages qui ont besoin d'améliorer leurs compétences en matière de gestion budgétaire et financière pour se préparer à accéder à la propriété;
- les ménages qui ont des besoins financiers ou des caractéristiques de risque particulières et qui doivent resserrer leurs liens avec des prêteurs hypothécaires;
- les propriétaires qui profiteraient de conseils et de soutien destinés à les aider à adopter des pratiques plus viables en matière de propriété d'une habitation.

Compte tenu de l'expérience américaine, il semble peu probable que les programmes canadiens répondent aux besoins des ménages qui pourraient profiter de services de consultation après l'achat. Les programmes canadiens actuels n'aident que certains bénéficiaires des programmes d'aide au logement parrainés par les pouvoirs publics ou des organisations sans but lucratif, ainsi que les propriétaires qui ont déjà éprouvé des difficultés financières et ont dû demander de l'aide pour gérer leurs dettes. Pour la plupart des ménages, il n'est pas facile de trouver les conseils et le soutien dont ils pourraient avoir besoin pour demeurer propriétaires.

### Conclusions

Le Canada n'a pas de secteur de la FCAP proprement dit, mais il compte une vaste gamme d'organisations qui offrent des services d'information et de soutien aux propriétaires éventuels et existants. Les lacunes d'information ne sauraient être imputées à un manque de ressources imprimées et électroniques offertes aux nouveaux propriétaires-occupants. Elles ne sont pas non plus le reflet d'une insuffisance de l'information diffusée par l'intermédiaire des séminaires pour nouveaux propriétaires qu'offrent certaines entreprises à but lucratif. Bien qu'il semble y avoir beaucoup de place pour l'expansion de leur couverture et l'amélioration de leur efficacité, les séminaires pour propriétaires-occupants portent dans une large mesure sur les besoins élémentaires d'information des ménages concernant le processus d'achat d'une maison et sur les calculs qui les aideront à déterminer ce qu'ils ont les moyens de payer. Les problèmes sont plutôt les suivants :

1) les mécanismes existants de diffusion de l'information ne rejoignent pas certains consommateurs, existants ou éventuels;

2) certains ménages ont besoin d'une aide qui va au-delà de la prestation d'information.

Les services de consultation actuellement disponibles dans le cadre des programmes d'aide au logement qu'offrent les gouvernements et les organismes sans but lucratif ne rejoignent qu'un petit segment des ménages qui ont besoin d'une aide plus poussée.

Aux États-Unis, on répond à de nombreux besoins d'aide en matière d'accession à la propriété, besoins que l'on ne satisfait pas au Canada. Pour les intervenants du domaine de l'habitation au Canada qui souhaitent améliorer l'accès à la propriété en élaborant un programme à l'image des services de FCAP américains, il y aurait lieu de songer à adopter une stratégie appropriée – une stratégie qui tienne compte de la valeur possible de la FCAP en même temps que du manque de preuves tangibles quant à la capacité de ces services de réduire les risques de défaillance.

**Caractéristiques d'un programme bien conçu de FCAP**

On peut conclure de l'expérience américaine que le succès des programmes de FCAP passe probablement par :

1. **Une approche qui reflète une compréhension poussée des caractéristiques et des conditions de logement des populations locales.**

Parce que les conditions de logement, les caractéristiques démographiques et les marchés du travail varient énormément d'un endroit à l'autre, il importe d'adapter aux besoins locaux l'approche adoptée par un organisme de FCAP. S'il n'existe pas de logements abordables sur le marché local, la formation des acheteurs éventuels est une perte de temps. Si la clientèle locale comporte une forte proportion d'immigrants, il pourrait être inadéquat d'offrir des formations en anglais ou en français. Les documents juridiques, les produits spéciaux de financement et l'aide publique varient aussi au niveau local. Un programme efficace de FCAP doit être bien intégré dans sa localité.

2. **Un mécanisme de recrutement efficace**

Tous les programmes de FCAP qui ont connu du succès ont su trouver un moyen efficace de rejoindre leur clientèle. Cela suppose l'utilisation de moyens formels (radio, télévision, journaux) et informels (liaison avec les employeurs, les églises ou les groupes communautaires, envoi de prospectus par la poste).

3. **Un volet soigneusement planifié de formation en groupe**

La plupart des observateurs s'entendent pour dire que la FCAP ne peut se donner efficacement par téléphone. Il faut des cours en salle, des cours fondés sur un tronc commun approuvé et intégrant des modules adaptés aux enjeux et aux problèmes locaux. Le cours doit s'adresser aux ménages qui n'ont pas encore amorcé le processus de recherche d'une maison. Il doit être

offert par des instructeurs accrédités et les participants doivent être soumis à un examen avant d'obtenir leur certificat.

**4. Une composante complémentaire de consultation individuelle**

Cela est souvent nécessaire là où les clients ont besoin d'améliorer leurs capacités de tenue budgétaire et de gestion financière et de bonifier leurs antécédents de crédit. Les conseillers FCAP doivent être accrédités et être tenus de se conformer à un code d'éthique.

**5. L'appui des organisations parapluies**

Aux États-Unis, les organisations parapluies remplissent une importante fonction de soutien. Elles élaborent le contenu de formation, produisent et distribuent le matériel pédagogique, forment les instructeurs et réalisent et évaluent les recherches et les programmes. Les organismes parapluies contribuent à faire en sorte que les fournisseurs de FCAP répondent aux normes minimales de contenu et de méthode de formation et aident les fournisseurs à réaliser des économies en centralisant certaines fonctions communes.

**6. Liens avec des organisations offrant des services connexes**

Les bonnes relations avec d'autres organismes répondent à trois fonctions. En premier lieu, elles aident les fournisseurs de FCAP à rejoindre les ménages qui pourraient profiter de services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété. En second lieu, grâce à ces liens, les fournisseurs de FCAP seront bien positionnés pour aider les ménages ayant besoin d'une aide au-delà de services de formation et de consultation (p. ex., formation linguistique ou professionnelle). Troisièmement, les fournisseurs de FCAP peuvent aider les ménages à rechercher d'autres formes de soutien pour l'accession à la propriété, offertes par des organismes publics, les employeurs ou les prêteurs.

**Approche proposée**

L'étude conclut que les études de cas, les opinions des participants du secteur et la volonté continue des intervenants américains de contribuer aux programmes semblent justifier l'exploration de la possibilité d'offrir des services de FCAP au Canada, vraisemblablement dans le cadre d'un partenariat entre les intervenants ayant le plus à y gagner. Les travaux préparatoires pour jeter les bases de la création possible d'un secteur de la FCAP pourraient comprendre la mise sur pied de projets de démonstration de FCAP. Un comité directeur composé de représentants des principaux intervenants pourrait évaluer les projets expérimentaux de FCAP au Canada et prendre connaissance des résultats d'un certain nombre de grands projets de recherche actuellement en cours afin d'évaluer l'efficacité des initiatives de FCAP aux États-Unis. Les intervenants pourraient se concerter pour créer des programmes s'inspirant des meilleures caractéristiques de l'expérience américaine afin de corriger les lacunes existantes au Canada dans les services offerts aux propriétaires-occupants éventuels et existants.

## Table des matières


**Introduction** 1

**PARTIE I – ANALYSE DE L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE**

**Chapitre 1 – Contexte** 3

Amélioration de l'accession à la propriété aux États-Unis — le rôlede la FCAP 11

Structure du rapport sur l'expérience américaine 12

**Chapitre 2 – Bref historique des activités de formation et de consultation pour l'accession à la propriété** 15

Premiers programmes de consultation pour l'accession à la propriété 15

Principaux développement de la décennie 1990 18

Soutien fédéral indirect à la FCAP 19

Soutien fédéral direct à la FCAP 19

Réductions d'assurance hypothécaire FHA pour les accédants à la propriété possédant un certificat de FCAP 20

Résumé du chapitre 21

**Chapitre 3 – Survol du secteur de la formation et de la consultation pour l'accession à la propriété** 24

Formation et consultation avant l'achat 25

Formation et consultation après l'achat 26

Services offerts par les fournisseurs de FCAP 27

Soutien aux programmes pour les organisations locales de FCAP 28

Caractéristiques des organisations de FCAP et de leurs programmes — résultats de l'enquête 29

Organisations de FCAP intervenant auprès des Autochtones américains et des Autochtones alaskiens 32

Organisations de FCAP intervenant en zones tribales 34

Exemple d'un programme de FCAP pour Autochtones américains 34

Récents développements — intérêt accru pour la FCAP de la part des membres du secteur de l'habitation 37

Financement de l'AHECI 38

Objectifs de l'AHECI 38

Contenu provisoire de l'AHECI 38

Recommandation provisoire de l'AHECI sur les normes de certification 41

Recommandations du comité de la recherche de l'AHECI 42

Résumé du chapitre 43

**Chapitre 4 – L'importance de la formation et de la consultation pour l'accession à la propriété** **46**

Rôle de la FCAP dans l'aplanissement des obstacles à l'accession à la propriété 46
Comment les services de FCAP permet d'aplanir les obstacles liés au crédit 48
Comment les services de FCAP permettent d'aplanir les obstacles liés à l'abordabilité 49
Comment les services de FCAP s'attaquent aux barrières psychologiques et culturelles 51
Comment les services de FCAP s'attaquent aux barrières culturelles et linguistiques 52
Résumé du chapitre 53

**Chapitre 5 – Compte rendu d'études statistiques, de recherches, d'anecdotes** **55**

Premières études sur la FCAP 55
Étude sur le rapport coût-efficacité des interventions de prévention des saisies hypothécaires 55
Étude du HUD et du RTI de 1997 sur l'efficacité de la consultation pour l'accession à la propriété 57
Motifs ayant poussé les ménages à participer au programme 58
Aspects les plus utiles du programme pour les ménages 58
Comment les services de FCAP facilitent l'accès à la propriété 59
Appui des clients envers l'expérience de FCAP 59
Autres travaux de recherche récents 61
Autres renseignements anecdotiques sur les effets et l'efficacité des programmes de FCAP 64
Résumé du chapitre 65

**Chapitre 6 – Opinions des experts du secteur sur les services de FCAP** **66**

L'évolution du secteur de la FCAP 66
L'avenir de la FCAP — la menace posée par les cotes de crédit 67
Normalisation du contenu national 68
Activités de FCAP ayant remporté du succès 68
Intérêt récent pour la FCAP de la part des leaders du secteur 73
Mise sur pied d'un programme national fructueux 74
Autres points importants 75

**Chapitre 7 – Dernières remarques** **76**

## PARTIE II – LA SCÈNE CANADIENNE

**Chapitre 1 – Introduction** 79

**Chapitre 2 – Contexte** 80

Croissance et changement de composition de la population immigrante 81
Évolution de la composition des familles canadiennes 81
Vieillissement de la population 82
Profil démographique des peuples autochtones 82
Évolution de la nature du travail 82
Conséquences 82

**Chapitre 3 – Différences entre le Canada et les États-Unis** 84

**Chapitre 4 – Les services de FCAP et le marché du logement en général** 87

4a – Formation et consultation avant l'achat 87
i) Programmes issus du secteur à but lucratif 87
ii) Programmes issus du secteur sans but lucratif 91
iii) Programmes gouvernementaux 94
iv) Conclusion 96
4b – Consultation après l'achat 98
i) Programmes gouvernementaux 99
ii) Organisations sans but lucratif 100
iii) Conclusion 101

**Chapitre 5 – LA FCAP et l'aide au logement** 102

Programmes gouvernementaux 102
Services de FCAP consentis par des collectivités autochtones 105
La FCAP et le développement communautaire 108
Autres initiatives de logement sans but lucratif 110
Conclusion 112

**Chapitre 6 – Conclusion** 114

## CONCLUSION

Conception d'un programme de FCAP 119
Création d'un marché pour la FCAP 121
Démarche proposée 122
Recherches futures 124

**RÉFÉRENCES**

Partie I 127
Partie II 132

**NOTES**

Partie I 133
Partie II 136
Conclusion 137

**ANNEXES**

**Annexes de la Partie I** **138**

Annexe 1 – Représentants du secteur
interviewés dans le cadre de la recherche 138
Annexe 2 – Lexique des acronymes 140
Annexe 3 – Étude du HUD et du RTI de 1997
sur l'efficacité de la consultation pour l'accession à la propriété 141

**Annexes de la Partie II** **156**

Annexe 1 – Liste des associations canadiennes sondées 156
Annexe 2 – Organisations offrant des services
de formation et (ou) de consultation pour l'accession à la propriété 162

## Liste des figures


**Diagramme 1** – Taux d'accession à la propriété aux É.-U. – T3 1965:à T3 1999 3
**Diagramme 2** – Taux d'accession à la propriété selon le revenu familial 5
**Diagramme 3** – Accession à la propriété selon la race et le groupe ethnique 6
**Diagramme 4** – Taux d'accession à la propriété selon l'âge 7
**Diagramme 5** – Accession à la propriété des immigrants américains 8
**Diagramme 6** – Taux d'accession à la propriété des immigrants non citoyens par cohorte d'arrivée - 1996 9
**Diagramme 7** – Taux de saisie – Prêts hypothécaire FHA et ordinaires 10

**Tableau 1** – Taxonomie des programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété 24
**Tableau 2** – Contenu provisoire de l'AHECI 40
**Tableau 3** – Qui paie pour les services de FCAP? 61

## Introduction

Le présent rapport de recherche explore l'utilisation des programmes de formation et de consultation visant à faciliter l'accès à la propriété et faire de celle-ci un mode d'occupation durable. On y examine les programmes antérieurs à l'achat, qui s'adressent aux propriétaires-occupants éventuels, et les programmes après l'achat, qui ciblent les propriétaires-occupants existants ayant besoin d'aide pour éviter ou régler les problèmes risquant de compromettre leur statut de propriétaires. La recherche étudie quels sont les éléments composant les programmes complets de formation et de consultation pour l'accession à la propriété et examine si de tels programmes sont faisables au Canada.

Les États-Unis constituent un terrain précieux d'information sur la formation et la consultation pour l'accession à la propriété (FCAP). Un important secteur de FCAP y a surgi, offrant une variété de programmes de formation et de consultation avant et après l'achat. Récemment, on a mis l'accent aux États-Unis sur l'augmentation des possibilités d'accession à la propriété pour les ménages à revenu faible et modéré et les autres ménages mal servis, ce qui a suscité un intérêt accru pour la FCAP. L'expansion de ce secteur s'accompagne de la mise en place de nouvelles formes de programmes et par la création de mécanismes centralisés visant à favoriser l'uniformité des activités de formation et de consultation aux États-Unis. On note également un intérêt accru aux É.-U. pour l'évaluation de l'incidence de ce type d'activités et l'interprétation des facteurs contribuant au succès des programmes.

Dans la première partie du présent rapport, on étudiera l'expérience américaine en matière de formation et de consultation pour l'accession à la propriété afin d'en tirer des leçons pour le Canada. On y traitera de manière approfondie de la nature et de l'étendue des activités de FCAP aux États-Unis. On y décrira l'évolution de ce secteur et les récents développements, notamment la mise sur pied de l'American Homeownership Education and Counselling Institute. On portera une attention spéciale aux programmes s'adressant aux ménages d'Autochtones américains et alaskiens. On s'attardera en particulier à comprendre les effets des initiatives de formation et de consultation. Pour contribuer à faire la lumière sur cette question complexe, on complétera les résultats d'un examen des études antérieures par les constatations formées à la suite d'interviews avec des fournisseurs de programme de FCAP et des participants. Ces interviews, menées spécialement dans le cadre du présent rapport, fourniront des renseignements utiles sur les caractéristiques des programmes de formation et de consultation qui ont réussi.

Dans la partie II, on examinrera les services offerts au Canada aux propriétaires-occupants éventuels et existants dans l'optique de relever les lacunes et d'établir la pertinence de mettre sur pied des activités de formation et de consultation pour l'accession à la propriété s'apparentant à ce qui se fait aux États-Unis. Le Canada a suivi une route relativement différente de celle des États-Unis dans ce domaine et l'on tentera de comprendre pourquoi. Toutefois, on s'attardera principalement à établir si les services de soutien à la propriété actuellement offerts au Canada sont suffisants. On a construit un tableau des

services de soutien à la propriété offerts au Canada en explorant globalement les ressources disponibles, en procédant à une enquête par courrier à large échelle auprès d'une variété d'organisations communautaires ou concernées par le logement et en réalisant des entrevues de suivi. Au moyen de renseignements sur les services offerts sur le marché de l'habitation en général et aux ménages à revenu faible et modéré bénéficiant des programmes d'aide au logement, on a pu relever un certain nombre de besoins qui ne sont pas satisfaits à l'heure actuelle au Canada.

Dans la conclusion, on examinera les constatations du rapport relativement aux caractéristiques d'un programme bien conçu de formation et de consultation pour l'accession à la propriété. Les implications des observations faites dans les parties I et II seront prises en compte et une proposition sera formulée de manière à permettre au Canada de tirer parti des meilleurs aspects de l'expérience américaine dans ce domaine.

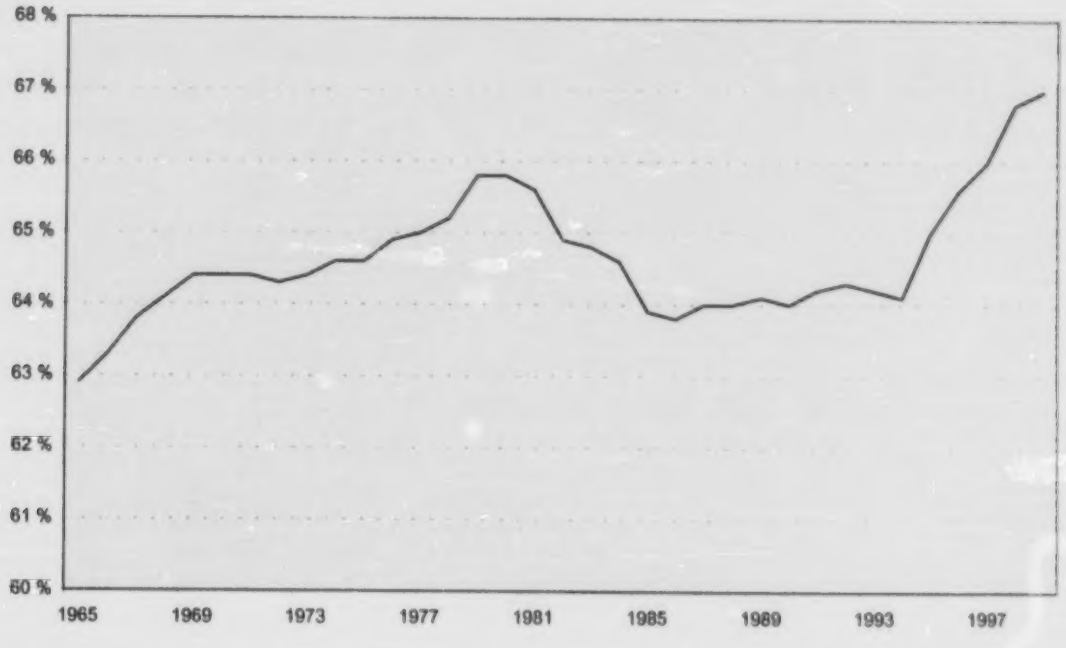
## Partie 1: Analyse de l'expérience Américaine

### Chapitre 1 – Contexte

Habiter dans une maison individuelle dont on est le propriétaire constitue l'essence même de la conception qu'ont la plupart des Américains de la sécurité et de la réussite. Dans le cadre d'une enquête nationale menée en 1994 par l'organisation Fannie Mae, 86 % de tous les répondants estimaient qu'il était préférable de posséder son logement plutôt que de le louer et 74 % estimaient qu'on devrait acheter une maison dès qu'on en a les moyens. Parmi les locataires sondés, 67 % affirmaient qu'ils louaient un logement parce qu'ils n'avaient pas les moyens d'être propriétaires, alors que 26 % le faisaient par choix. En outre, pas moins de 57 % des locataires indiquaient que l'achat d'une maison est une priorité très importante dans leur vie.

Aux États-Unis, le taux d'accession à la propriété est historiquement élevé et va généralement en augmentant. La proportion de propriétaires-occupants a augmenté sans fléchir pendant près de quatre décennies, passant de 44 % au milieu des années 1940 à plus de 65 % en 1980. Durant la décennie 1980, le taux a stagné, s'établissant sous les 64 % et demeurant près de cette marque depuis le troisième trimestre de 1985 jusqu'au début des années 1990 (voir le diagramme 1)[1]. Au cours de la décennie 1990, caractérisée par une expansion économique sans précédent, la proportion de propriétaires a augmenté. Au troisième trimestre de 1999, ce taux atteignait le sommet record de 67 %.

**Diagramme 1 - Taux d'accession à la propriété aux États-Unis**
**De T3 1965 à T3 1999**
**Source : US Bureau of Census, Housing Vacancy Survey, 1999**

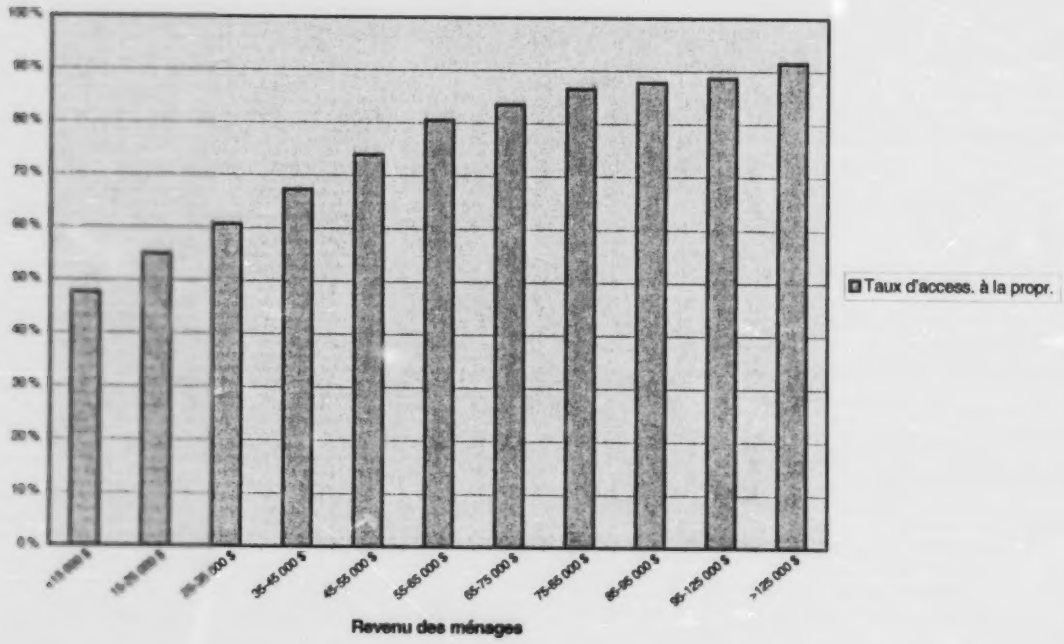


L'intérêt qu'ont les Américains pour la propriété a été encouragé et soutenu par une variété de programmes et de politiques du gouvernement fédéral. Historiquement, le régime fiscal fédéral offrait des avantages généreux aux propriétaires-occupants au moyen d'une déduction pour intérêts hypothécaires. En outre, une variété de programmes de la Federal Housing Administration (FHA) ont favorisé l'accès à la propriété à des millions d'Américains et accordé à ceux-ci des prêts hypothécaires dont les taux d'intérêt étaient inférieurs au marché. En 1995, l'Administration Clinton a reconnu le rôle essentiel de la propriété pour le bien-être des familles et des collectivités dans le cadre de la National Homeownership Strategy en fixant comme objectif d'atteindre un taux national d'accession à la propriété de 67,5 % d'ici la fin de l'année 2001.

L'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de l'accession à la propriété et le soutien financier qui l'a accompagné se justifient par la conviction que celle-ci offre une variété d'avantages, tant aux individus qu'à la société dans son ensemble. Par exemple, on pouvait lire dans l'introduction de la *National Homeownership Strategy* :

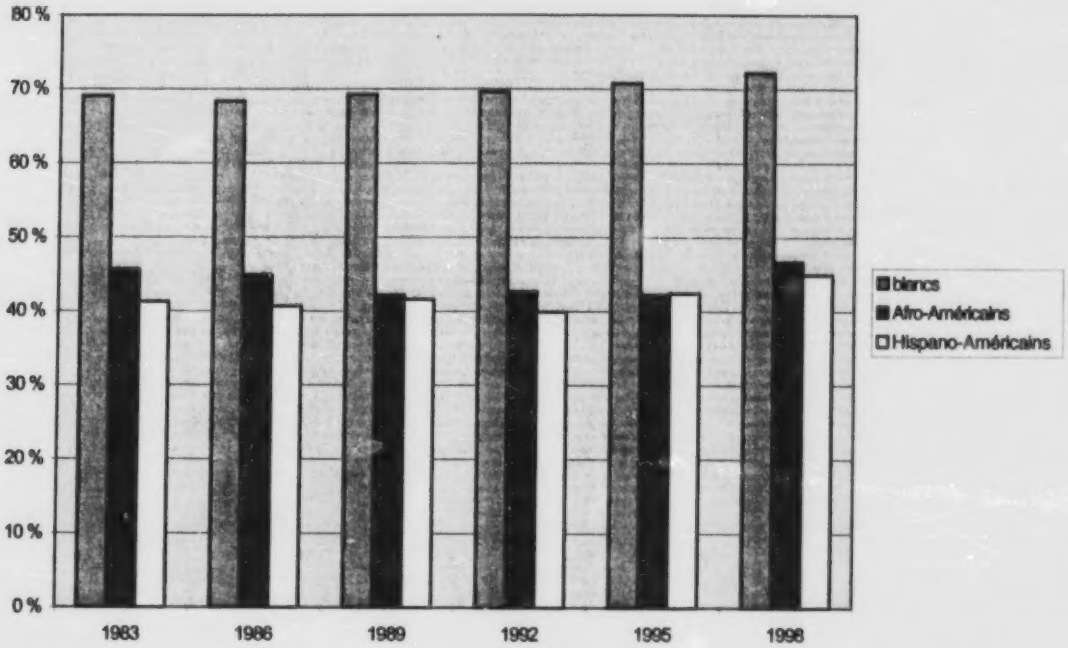
> *La plupart des experts, des décideurs, des analystes sectoriels, des leaders communautaires et des défenseurs des droits civils s'entendent pour dire que le soutien à l'accession à la propriété est bon pour l'Amérique et qu'il produit des avantages fondamentaux :*
>
> 1. *L'accession à la propriété assure la sécurité financière des personnes. Grâce à la propriété, la famille acquiert un endroit pour vivre et élever ses enfants et investit dans un actif qui peut croître et fournir les fonds nécessaires au lancement d'une petite entreprise, à la poursuite d'études universitaires et à une retraite à l'abri de l'insécurité financière.*
> 2. *La propriété renforce les liens familiaux et l'esprit civique. Elle permet aux gens de mieux contrôler leur environnement et de s'en sentir plus responsables.*
> 3. *La propriété favorise l'engagement envers la collectivité. Elle contribue à stabiliser les quartiers et à consolider les collectivités. Elle incite grandement les collectivités locales et les individus à améliorer les propriétés privées et les lieux publics.*
> 4. *La propriété assure la prospérité économique. Elle contribue à créer des emplois et stimule la croissance économique. La conception, la construction et la rénovation des maisons emploient la main-d'œuvre locale et font usage d'une vaste gamme de produits et services américains. La construction résidentielle a souvent favorisé la reprise économique pendant des périodes de récession nationale en raison de son important effet multiplicateur sur les emplois et parce qu'une hausse des mises en chantier résidentielles et de l'activité de vente des maisons correspond à un regain de confiance dans l'économie.*
>
> *La propriété favorise la prospérité des familles et des collectivités et devient un catalyseur dynamique de la croissance économique. Chaque maison neuve crée 2,1 emplois se rapportant directement à la construction et de nombreux autres emplois découlant de la demande accrue à l'égard de biens et services de ménage.*

**Diagramme 2 - Taux d'accession à la propriété selon le revenu familial**
**Source de données : American Housing Survey (1997), calculs des auteurs**



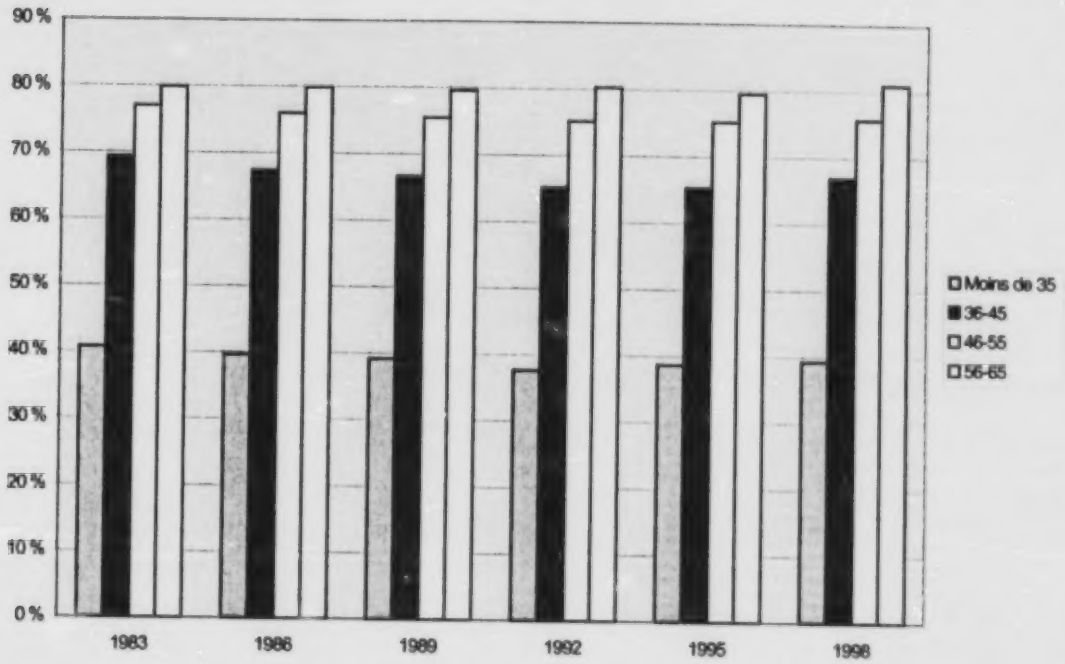

Augmenter la proportion nationale de propriétaires-occupants, ne serait-ce que d'une faible marge, n'est pas une tâche facile. La plupart des ménages ayant les moyens d'acheter une maison sur le marché ordinaire l'ont déjà fait. Le diagramme 2 présente le taux d'accession à la propriété selon le revenu des ménages. Comme on peut le constater facilement, les familles à revenu moyen et élevé présentent un taux très élevé, dépassant les 85 %. De nombreux observateurs considèrent donc que les segments de marché composés des ménages à revenu élevé et moyen sont « saturés ». Si l'on veut augmenter la proportion nationale de propriétaires, il faut étendre le financement hypothécaire aux ménages à faible revenu.

**Diagramme 3 - Accession à la propriété selon la race et le groupe ethnique**
**Source : US Bureau of the Census, Current Population Survey, 1998**




On peut faire une constatation semblable lorsque l'on observe le taux d'accession à la propriété selon la race et l'origine ethnique. Le diagramme 3 présente le taux de propriétés chez les Blancs, les Afro-Américains et les Hispano-Américains. Dans le cas des Blancs, dont le taux dépasse les 70 %, il sera difficile de faire croître cette portion du marché. Toutefois, les proportions de propriétaires chez les Afro-Américains et Hispano-Américains, qui sont inférieures à 50 %, laissent supposer qu'il existe de fortes possibilités d'accroître le financement hypothécaire dans ces marchés.

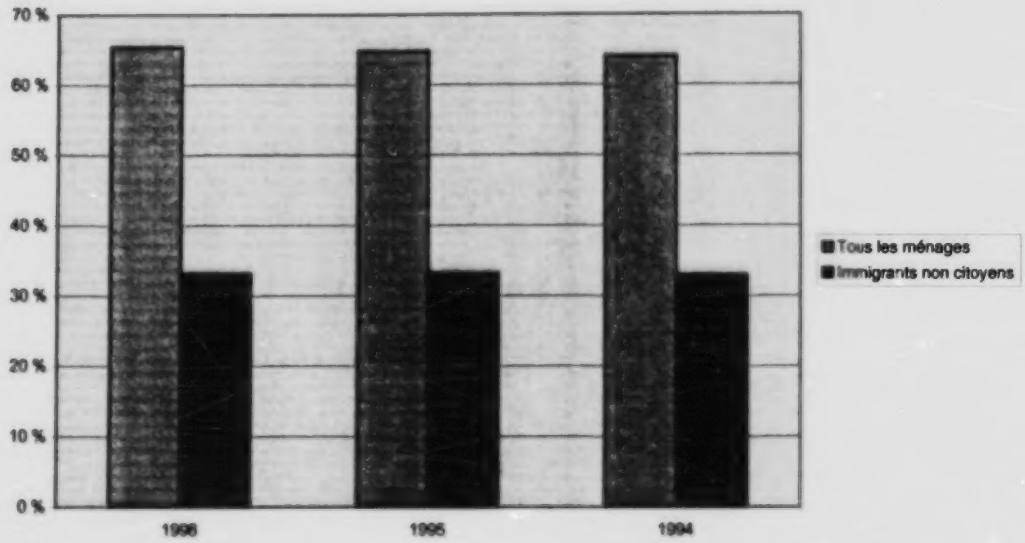
**Diagramme 4 - Taux d'accession à la propriété selon l'âge**
**Source des données : US Bureau of the Census, Current Population Survey 1998**




On constate qu'il existe d'importantes disparités quant au taux d'accession à la propriété selon l'âge et la citoyenneté. Au diagramme 4, on observe des écarts quant à la proportion de propriétaires selon l'âge. Cette proportion dépasse 75 % dans le cas des ménages dont le chef de famille est âgé de plus de 45 ans. Au diagramme 5, on compare la proportion de propriétaires-occupants pour tous les ménages avec celle des immigrants n'ayant pas acquis la citoyenneté. Chez ces derniers, le taux correspond à la moitié de celui de l'ensemble de la population.

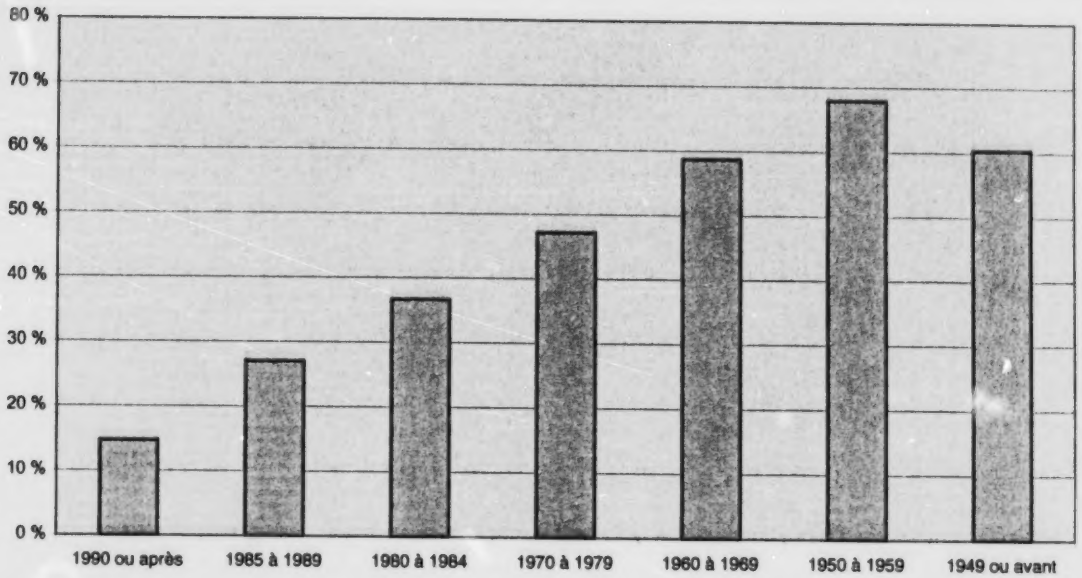
Les personnes « non servies » par le marché hypothécaire ordinaire se caractérisent par un taux d'accession à la propriété faible : les minorités, les ménages à revenu faible et modéré, les jeunes ménages, les habitants du centre des grandes villes, les immigrants et l'importante, mais généralement négligée, population rurale, y compris les Autochtones américains vivant dans des réserves. Presque toutes les initiatives visant à accroître l'accession à la propriété ont ciblé l'un ou plusieurs de ces groupes. Des programmes nationaux comme la NeighborWorks® Campaign for Homeownership de la Neighborhood Reinvestment Corporation's, le Trillion Dollar Commitment de Fannie Mae et la subvention de 50 millions de dollars de la fondation Ford à l'organisation Self-Help Credit de Durham (Caroline du Nord) ayant pour objet d'établir un marché secondaire de prêts hypothécaires abordables illustrent l'ampleur de l'engagement américain visant à augmenter la proportion de propriétaires-occupants.

**Diagramme 5 - Accession à la propriété des immigrants américains**
**Source des données : US Bureau of the Census, *Moving to America-Moving to Opportunity* (1996)**




Il faut garder à l'esprit une importante réserve lorsque l'on considère les estimations ponctuelles du taux d'accession à la propriété. Ce type d'estimation ne fait pas la distinction entre la proportion de propriétaires-occupants actuels et la proportion de ménages ayant déjà été propriétaires-occupants. Selon Berkovec et Zorn (1998), la proportion de la population américaine ayant déjà été propriétaire-occupant dépasse les 85 %. Pour hausser le taux d'accession à la propriété, on peut accroître le marché en amenant les personnes n'ayant jamais possédé une maison à en acheter une ou accélérer le marché en allongeant la durée de la propriété dans le cycle de vie des ménages ayant déjà possédé une maison. La question reste ouverte à savoir si les tentatives de faire grimper le taux d'accession à la propriété vont avoir une incidence sur la proportion de ménages ayant déjà possédé une maison.

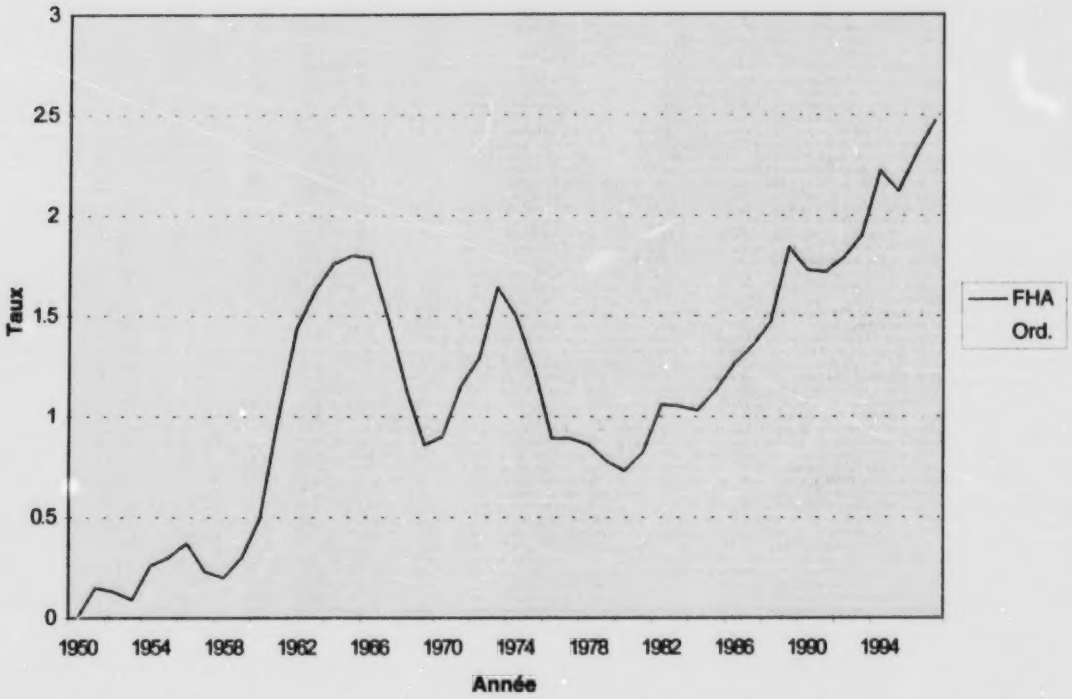
**Diagramme 6 - Taux d'accession à la propriété des immigrants non citoyens par cohorte d'arrivée - 1996**
**Source des données : US Bureau of the Census, *Moving to America, Moving to Homeownership* (1997)**




Ainsi, le diagramme 6 présente le taux d'accession à la propriété des ménages immigrants. Bien que les estimations ponctuelles du taux d'accession à la propriété des immigrants soient peu élevées relativement à la population née au pays, plus la durée de résidence augmente et plus le taux des immigrants se rapproche de celui des personnes nées au pays. On peut donc supposer que la proportion d'immigrants ayant déjà accédé à la propriété est beaucoup plus élevée que ce que suggèrent les estimations ponctuelles courantes de l'ordre de 30 à 35 %. Si l'on veut accroître le taux d'accession à la propriété des immigrants, il faudra amener ces ménages à devenir propriétaires plus rapidement après leur arrivée aux États-Unis sans influencer la proportion d'immigrants ayant déjà accédé à la propriété. Accroître l'accession à la propriété de cette manière a pour effet d'accélérer le marché plutôt que de l'élargir.

Augmenter l'accession à la propriété sur les marchés non servis peut comporter des risques. En effet, une des raisons expliquant que ces marchés présentent un faible taux d'accession à la propriété est que ceux-ci ne peuvent satisfaire aux critères courants de souscription hypothécaire. La plupart des ménages à faible revenu ne disposent pas des liquidités suffisantes pour verser une mise de fonds permettant l'achat d'une maison. D'autres ménages ont un dossier de crédit médiocre ou non existant de sorte qu'ils ne peuvent pas obtenir la cote de crédit qui les rendrait admissibles. D'autres ménages n'ont pas les revenus suffisants pour satisfaire aux critères de souscription d'un prêt hypothécaire ordinaire (selon lesquels pas plus de 28 % du revenu brut doit être consacré aux versements hypothécaires [principal et intérêts], à l'impôt foncier et à l'assurance). Ces conventions de souscription ont été déterminées par les prêteurs afin d'optimaliser les volumes de prêts moyennant un seuil tolérable de pertes pour insolvabilité.

**Diagramme 7 - Taux de saisie**
**Prêts hypothécaire FHA et ordinaires**
**Source : MBA, tiré de Elmer et Seelig (1998)**




Abstraction faite de l'augmentation de l'activité de prêt à coût abordable, le taux de saisie hypothécaire a grimpé de façon régulière depuis 1950. C'est ce qu'illustre le diagramme 7 qui présente ce taux pour les prêts hypothécaires ordinaires et assurés-FHA, de 1950 à 1997. Il est particulièrement étonnant de constater une hausse du taux de saisie au cours de la récente expansion économique. En effet, le taux de saisie hypothécaire des prêts ordinaires et assurés-FHA a grimpé de 50 % ou plus de 1988 à 1998. Cette hausse est survenue alors que le prix des maisons demeurait généralement stable ou en hausse, que le taux de chômage était inhabituellement bas et que les taux d'intérêt étaient faibles. Comme la plupart des prêteurs considèrent que les prêts hypothécaires à coût abordable sont plus risqués que les prêts ordinaires (le profil de risque s'apparentant probablement aux prêts hypothécaires assurés-FHA), les craintes quant à un risque élevé de défaillance sont justifiées.

Les prêteurs assujettis à la réglementation et les organisations parrainées par le gouvernement (Fannie Mae et Freddie Mac) n'avaient pas d'autres choix que d'élargir leurs activités sur les marchés à coût abordable. En vertu de la loi fédérale, ils doivent servir ces marchés. Afin de respecter ces mandats tout en se protégeant du risque accru de défaillance, les prêteurs et les OPG doivent sélectionner avec soin les ménages faisant une demande de prêt hypothécaire à coût abordable. Simultanément, les prêteurs et les OPG n'ont que peu d'expérience de ces marchés et disposent de peu d'éléments pour faire cette sélection. Ils ont dû s'en remettre à des tiers pour faire le tri parmi les marchés non servis et identifier les ménages solvables.

## Amélioration de l'accession à la propriété aux États-Unis — le rôle de la FCAP

L'élargissement des possibilités d'accession à la propriété aux populations non servies a été accompli par une diffusion plus dynamique et l'élaboration de produits hypothécaires spéciaux. Comme ces initiatives tentent de joindre des ménages n'ayant que peu ou pas d'expérience en matière d'achat d'une maison, elles s'accompagnent toutes d'un volet fondamental de formation et de consultation pour l'accession à la propriété (FCAP). Les programmes de FCAP ont permis de mettre au point des méthodes de recrutement fructueuses visant à publiciser l'accession à la propriété dans les collectivités non servies. Ils sont également parvenus à rendre le processus d'achat d'une maison moins déconcertant pour les familles, en les informant mieux, en apaisant leurs craintes et, souvent, en aidant les familles qui ne répondent pas aux normes d'admissibilité hypothécaires à corriger leurs lacunes. Les programmes de FCAP ont permis aux prêteurs de pénétrer des marchés desquels ils n'avaient que peu d'expérience. Il s'agit là d'un aspect important, mais souvent négligé, de la FCAP. En raison de ce manque d'expérience, les prêteurs sont incapables d'évaluer les risques de financement. Ils se fient donc à des intermédiaires pour les aider à corriger les situations d'information asymétrique sur ces marchés de crédit.

En théorie, on peut répartir les populations non servies en trois catégories selon leur niveau de solvabilité. Le premier groupe est déjà solvable; ils sont donc prêts et capables d'acheter une maison, ils désirent le faire, mais ne l'ont pas encore fait. Dans ce groupe, ce sont les barrières culturelles, sociales ou linguistiques qui empêchent l'accession à la propriété. Dans certains cas, les ménages ont une tradition de payer comptant de sorte qu'ils ne possèdent pas de dossier de crédit ou bancaire. D'autres ne savent pas comment procéder à l'achat d'une maison en raison des barrières linguistiques. On peut lever ces barrières de communication par des activités de recrutement et de formation efficaces. Les fournisseurs de FCAP aident les ménages à se constituer une solvabilité par des moyens non traditionnels (de bons antécédents de locataire et d'acquittement des factures du service public) ou peuvent les guider dans leurs démarches d'achat d'une maison. Les ménages de cette catégorie finiront par devenir propriétaires-occupants par leurs propres moyens. Ils présentent un faible risque de défaillance et constituent une clientèle recherchée par les prêteurs et les OPG. Dans le cas de ces ménages, les activités de FCAP accélèrent l'accession à la propriété.

Le deuxième groupe n'est pas encore solvable, mais il peut le devenir moyennant une légère intervention. Ces ménages respectent certains critères de souscription mais pas tous. Ils peuvent accuser un dossier de crédit entaché susceptible d'être blanchi par une intervention mineure. Ils peuvent disposer d'un revenu suffisant pour posséder une maison, sans avoir les économies ou les actifs leur permettant de se constituer une mise de fonds. Les fournisseurs de services de FCAP peuvent informer ces ménages sur les programmes qui leur offrent un soutien à la mise de fonds et les aider à se conformer aux critères d'admissibilité de ceux-ci. Les prêteurs et les OPG seront disposés à servir ces ménages une fois qu'ils auront réglé leurs difficultés particulières. On jugera que

le risque de crédit qu'ils présentent est plus élevé mais acceptable. La FCAP peut accélérer ou accroître l'accession à la propriété pour ces ménages puisqu'il est difficile de dire s'ils seraient devenus propriétaires-occupants sans un tel soutien.

La troisième catégorie nécessite une intervention à long terme. Règle générale, ces ménages font face à de multiples obstacles qui leur barrent l'accession à la propriété. Il faut les soutenir pendant des années pour améliorer leur dossier de crédit médiocre, leur permettre de prendre de bonnes habitudes financières et de garder un emploi stable tout en régularisant leur vie familiale. On estime que ces ménages ne présentent pas un bon niveau de risques de crédit à court terme. Il leur serait impossible de devenir propriétaires sans une intervention étendue et coûteuse.

La croissance de la FCAP aux É.-U. traduit les efforts que l'on a entrepris de mettre sur la réduction des risques de défaillance et l'incitation à la propriété chez les non-servis. C'est dans le cadre de la loi ayant créé le ministère du Logement et du Développement urbain (HUD) des États-Unis que les activités de FCAP ont pris leur essor. Au début, les fournisseurs de FCAP s'occupaient de conseiller les ménages après l'achat en vue de prévenir les saisies hypothécaires. À mesure que le taux d'accession à la propriété chutait et que les problèmes d'abordabilité augmentaient, l'attention s'est portée sur la commercialisation. Aujourd'hui, la grande majorité des fournisseurs de FCAP s'occupent principalement de formation avant l'achat. Les préoccupations commençant de nouveau à se porter sur les risques de défaillance, de nombreux fournisseurs ajoutent des activités de prévention des défaillances après l'achat à leur intervention avant l'achat.

Le secteur de la FCAP est un bon exemple de partenariat public-privé réussi. Grâce au soutien financier du HUD et aux efforts créatifs déployés dans le cadre des programmes de logement sans but lucratif, on a mis sur pied des programmes pilotes de FCAP et connu un certain succès (quoique anecdotique) pour ce qui est d'accroître et de stabiliser l'accession à la propriété chez les ménages non servis. Au cours de son histoire longue de 30 années, la FCAP est passée d'une poignée de programmes pilotes à des milliers de fournisseurs d'une vaste gamme de services de formation et de consultation.

### Structure du rapport sur l'expérience américaine

Afin d'en arriver à une compréhension précise de l'évolution et de la situation actuelle de la FCAP aux É.-U., nous avons adopté une méthode de recherche en trois étapes. Au cours de la première, nous avons mené des entrevues semi-dirigées auprès de 20 représentants d'organisations nationales s'occupant directement de prestation de services de FCAP. Nous avons posé à ces « informateurs clés » des questions visant à sonder leurs connaissances et leurs opinions personnelles relativement au secteur de la FCAP, à son histoire et à son évolution future. On leur a également demandé leur point de vue sur les efforts déployés par l'American Homeowner Education and Counselling Institute pour élaborer un contenu national et des normes d'accréditation à l'intention des conseillers et formateurs en matière d'accession à la propriété.

La seconde étape a consisté à recueillir des

renseignements sur la FCAP par l'entremise des praticiens. Compte tenu de la diversité du secteur, nous avons sélectionné un grand nombre de programmes pour les besoins de nos enquêtes par téléphone et par courrier afin de dresser un tableau complet de l'expérience américaine.

Nous avons choisi les programmes à l'aide d'une liste constituée à partir d'une variété de sources. On a demandé aux informateurs clés de la première étape de nommer des organisations qui, selon eux, incarneraient les meilleurs aspects de la FCAP. Une autre liste de programmes a été établie à partir de sources publiques et privées : AHECI, HUD, Fannie Mae, NHS, ACORN et Cornell Cooperative Extension. Nous disposions alors d'une banque de 100 programmes[2]. Pour chaque programme, nous avons pris contact avec la personne responsable des activités de FCAP. Nous nous somes alors entendus avec elle pour fixer une entrevue téléphonique ou lui envoyer le questionnaire par la poste afin qu'elle le remplisse et nous le renvoie.

Dans le cadre des entrevues téléphoniques, les agents de programme ont été directement sondés au moyen du questionnaire prototype. Afin d'obtenir des renseignements plus clairs et plus détaillés et d'améliorer notre instrument d'enquête, nous avons demandé aux agents de programme de détailler ou de clarifier leurs réponses. Le questionnaire postal offrait des espaces pour commenter les réponses pour le cas où le répondant trouvait une question trop vague ou qu'il voulait clarifier une réponse.

Les questions du questionnaire entraient dans les quatre catégories suivantes :

- programme : territoire servi, liens avec d'autres organisations ou prêteurs, programmes locaux, d'état ou fédéral, autres sans but lucratif, organisations « parapluies »;
- clientèle servie : profil démographique (âge, état civil, race, sexe, origine ethnique), profil financier, rendement;
- services offerts : types d'activités de formation et de consultation, matériel utilisé, durée des contacts, incitatifs financiers offerts aux participants;
- données collectées : types des données collectées, fréquence des mises à jour.

Au cours de la troisième étape de la recherche, nous avons relié les observations formées au cours des deux premières étapes aux éléments déjà connus relativement à la FCAP. Il s'agissait d'examiner en profondeur les études existantes parues pour la plupart sous forme de rapports sectoriels. Nous avons utilisé abondamment les données collectées dans le cadre d'une recherche non publiée menée pour le compte du HUD en 1997. Celle-ci comprenait des études de cas relativement à quatre organisations de FCAP. Pour chaque étude de cas, on avait formé des groupes types composés personnes ayant terminé avec succès un programme de formation ou de consulation. On a pu ainsi obtenir un point de vue unique sur l'expérience en matière de FCAP par l'entremise de la clientèle, ce qui a donné une voix « humaine » à l'évaluation.

Le chapitre suivant présente un court historique du secteur de la FCAP aux É.-U.

Dans le chapitre 3, nous présentons un survol du secteur de la FCAP aux É.-U. On portera une attention spéciale à la mise sur pied de l'AHECI et des organisations de FCAP intervenant sur les territoires autochtones. Dans le chapitre 4, nous procéderons à une discussion théorique sur l'importance de la formation et de la consultation pour l'accession à la propriété des populations non servies. Au chapitre 5, nous ferons l'inventaire des connaissances sur la formation et la consultation pour l'accession à la propriété dans les documents provenant du secteur de l'habitation et les rapports du secteur de la FCAP. Dans le chapitre 6, nous passerons en revue les impressions des experts du secteur relativement à la FCAP. Le rapport se termine par une bibliographie complète et des annexes, dont un lexique des acronymes et des termes spécialisés utilisés dans le présent rapport.

## Chapitre 2 – Bref historique des activités de formation et de consultation pour l'accession à la propriété

Les premiers efforts de FCAP visaient davantage à éviter les saisies hypothécaires qu'à former la clientèle avant qu'elle achète. En raison de la stagnation du taux d'accession à la propriété au cours de la décennie 1980, les intervenants se sont tournés vers la formation et la promotion en matière d'accession à la propriété. Plus récemment, on a déployé davantage d'efforts pour soutenir la propriété au moyen d'activités de consultation et de formation après l'achat. Aujourd'hui, le programme de FCAP typique offre des services pour le « cycle complet », en répondant aux besoins de formation de ses clients et en offrant un soutien après l'achat, notamment par des activités de prévention des saisies hypothécaires.

Les premières tentatives visant à étudier l'efficacité de la FCAP se sont butées à la fragmentation du secteur. Le manque de similitude entre les programmes en rendait l'évaluation empirique difficile. De plus, chacun des programmes évoluait rapidement dans le temps, ce qui compliquait l'appréciation ponctuelle des résultats. Avec le temps, les grandes différences qui existaient entre les méthodes et la qualité des programmes se sont estompées. Les méthodes adoptées par les programmes sont devenues plus uniformes. Cette uniformité s'est trouvée accélérée par les efforts, déployés par le HUD, des organisations parapluies comme la Neighborhood Reinvestment Corporation (NRC) et, plus récemment, l'American Homeownership Education and Counselling Institute (AHECI) parrainé par le secteur pour établir des normes minimales de contenu et d'accréditation.

### Premiers programmes de consultation pour l'accession à la propriété

Les activités de formation et de consultation pour l'accession à la propriété (FCAP) ont vu le jour en 1968 dans le cadre des initiatives de rénovation urbaine entreprises par l'Administration Johnson. La « Housing and Urban Development Act », en vertu de laquelle le HUD avait été mis sur pied, prévoyait un programme de consultation en matière d'habitation. Cette création coïncidait avec une période de troubles urbains graves, l'adoption de la National Fair Housing Act et un rapport de la National Advisory Commission sur les désordres civils. Whitney Young, membre de la commission et dirigeant de la Urban League, s'est fait le principal promoteur d'un programme de consultation à l'intention des propriétaires occupants.

Au cours des deux premières décennies, les efforts de FCAP ont surtout porté sur des activités de consultation après l'achat, à la suite du grand nombre de défaillances dans le cadre du programme du HUD de l'article 235 de la FHA et des actions en justice intentées ultérieurement par les ménages aidés ayant subi une saisie hypothécaire. En 1972, le HUD finançait des programmes de démonstration visant à prévenir les défaillances et élaborait le Home Mortgage Assignment Program. Dans le cadre de ce programme, les prêteurs pouvaient céder au HUD l'administration des mauvaises créances hypothécaires de longue date, le ministère permettant ainsi aux ménages de demeurer propriétaires à condition qu'ils s'engagent à appliquer un

plan de sauvetage avec l'aide d'une agence de consultation. Vers la même époque, le HUD a commencé à accréditer des programmes de consultation en vertu de l'article 106 de la FHA.

En 1974, on adoptait l'article 801, qui autorisait le HUD à financer directement les programmes de FCAP. On commença à verser les crédits réguliers en 1977, année où 3 millions de dollars étaient réservés à la mise sur pied d'organisations de consultation.[3] Les crédits ont augmenté d'années en années et dépassaient les 12 millions dans les années 1990. De 1988 à 1993, le HUD fournissait un soutien direct à plus de 300 organisations. À l'heure actuelle, la liste des programmes approuvés dépasse les 1 200. En 1993, plus de 1 000 organisations recevaient du financement provenant de fondations, du HUD et des états. En 1997, le HUD versait 12,3 millions de dollars en subventions de consultation pour l'habitation. La majeure partie de ces subventions (7,8 millions) ont été accordées à 350 fournisseurs de FCAP d'un bout à l'autre du pays. Environ un tiers des fonds ont été versés à cinq organisations parapluies nationales : ACORN, National Association of Housing, National Foundation for Consumer Credit, Neighborhood Reinvestment Corporation et Catholic Charities USA. En 1999, le budget de soutien de la FCAP au HUD était de 18 millions de dollars.

En 1977, la loi Community Reinvestment Act (CRA) était adoptée. Cette loi stipulait que les prêteurs réglementés devaient faire leurs affaires courantes dans leur « région de services ». Par région de service, on entendait un territoire défini géographiquement, conformément à la répartition du marché entre les prêteurs et leurs succursales, tel que déterminé par l'organisme de réglementation. Une loi complémentaire, la Home Mortgage Disclosure Act (HMDA), oblige les prêteurs à rendre public leurs résultats en matière d'activités de prêt. Il n'est pas nécessaire de procéder à un suivi périodique des prêteurs en vertu de la CRA. On évalue plutôt la conformité à cette loi lorsqu'une banque tente de fusionner avec d'autres banques ou de pénétrer de nouveaux marchés. La CRA et la HMDA ont permis aux intervenants concernés par le logement de disposer d'un outil précieux pour à la fois surveiller les prêteurs et faire pression auprès d'eux afin qu'ils accroissent leurs activités de prêt sur les marchés non servis.

Même si la CRA avait été adoptée en 1977, les établissements prêteurs ne l'ont pas prise au sérieux jusqu'à ce qu'elle entre en vigueur en 1989. Cette année a constitué un tournant pour la FCAP, puisqu'elle a marqué le passage depuis les activités de prévention des défaillances après l'achat vers les activités de formation avant l'achat. La plupart des experts du secteur attribuent le soutien et l'intérêt démontrés par les prêteurs à l'égard de la FCAP à l'entrée en vigueur de la CRA. Les prêteurs se fient maintenant aux organisations de FCAP pour la collecte de renseignements sur les clients des marchés dont ils ont peu d'expérience. En outre, la FCAP offre une stratégie de promotion à faible coût. Les organisations de FCAP assument les activités de recrutement tout en procédant en même temps à la sélection des ménages solvables parmi les populations non servies.

L'effondrement du secteur de l'épargne immobilière dans les années 1980 et le resserrement du crédit du début des années 1990 ont ravivé l'intérêt pour la FCAP à

l'échelon des états et des municipalités. La grande volatilité des marchés résidentiels urbains, la chute des marchés dans les milieux ruraux et l'augmentation du nombre de sans-abri ont amené de nombreux leaders locaux à s'inquiéter relativement à la tradition américaine de croissance historique des taux d'accession à la propriété. Cette préoccupation s'est vue amplifiée par le déclin appréciable du taux national d'accession à la propriété et par des inquiétudes largement répandues quant à l'abordabilité des logements pour les ménages des classes moyennes et moyennes inférieures. Au début de la décennie 1990, de nombreuses organisations de financement de l'habitation à l'échelon des états et des municipalités ont entrepris d'élaborer des stratégies favorisant l'abordabilité des logements (soutien à l'accession à la propriété au moyen de subventions à la mise de fonds, prêts hypothécaires de second rang assortis de conditions avantageuses ou à remboursement différé, et prêts hypothécaires consentis à des taux d'intérêt inférieurs au marché).

Les organisations gouvernementales forment des partenariats avec les organisations locales sans but lucratif pour les activités de recrutement, de formation à l'accession à la propriété et de consultation après l'achat. La participation à un programme de formation à l'accession à la propriété donné par un fournisseur accrédité est devenue un critère d'admissibilité presque universel pour les ménages recevant un soutien de la part de l'état ou de la municipalité. Par exemple, la Connecticut Housing Finance Authority s'associe aux Neighborhood Housing Services (NHS) de New Britain dans le cadre d'un programme de formation à la propriété s'adressant aux acheteurs bénéficiant d'un prêt hypothécaire à coût abordable dans trois quartiers en revitalisation de New Britain. Les NHS ont également conclu un contrat avec le bureau d'aménagement de la municipalité de New Britain pour la prestation de services de FCAP à l'intention des ménages achetant un logement subventionné par la municipalité.

Dans les états où les interventions sans but lucratif sont peu étendues, le gouvernement de l'état et les organisations locales du logement ont mis sur pied leurs propres programmes de FCAP. Par exemple, en raison de la faible densité démographique, l'Alaska Housing Finance Corporation a institué son propre programme de FCAP, comprenant une unité mobile de formation desservant les secteurs éloignés. Dans les secteurs ruraux, de nombreux programmes d'accession à la propriété fonctionnent sous l'égide de la Rural Development Agency du ministère de l'Agriculture des É.-U. Ces programmes comprennent des initiatives d'autogestion mises en oeuvre en vertu de la l'article 502 de la FHA et toute une gamme d'autres services de soutien à l'habitation. La Rural Development Agency oblige les acheteurs qui se prévalent de ces programmes à suivre une formation à l'accession à la propriété. Cette formation est souvent donnée par des organisations rurales sans but lucratif multifonctionnelles, les propres bureaux de l'agence ou au moyen de partenariats avec des services d'état de promotion des coopératives fonctionnant par l'entremise d'organismes de concession de terres.

### Principaux développement de la décennie 1990

En 1991-1992, Countrywide Mortgage et GE Capital mettaient sur pied sur une large échelle des services téléphoniques de FCAP. Les acheteurs éventuels recevaient par la poste des cahiers d'exercice et étaient ensuite questionnés par téléphone afin de juger de leur compréhension de la matière. En 1994, l'organisation Fannie Mae commença à exiger que les emprunteurs suivent un programme accrédité de FCAP comme condition d'achat de leurs produits à coût abordable. La même année, GE Capital est parvenu à persuader Fannie Mae d'accepter que les services de conseils par téléphone (télé-FCAP) satisfassent à cette exigence. La porte était ouverte à la prolifération de fournisseurs de services téléphoniques de FCAP.

Il convient de noter que la grande majorité des personnes utilisant les services de télé-FCAP avaient déjà signé une convention d'achat (environ 80 % selon notre enquête). Elles n'ont recours à ces services que parce qu'il s'agit d'une exigence d'admissibilité aux produits hypothécaires à coût abordable offerts par les organismes parrainés par le gouvernement et à d'autres services d'aide au logement. Aujourd'hui, tous les gros fournisseurs utilisent la méthode téléphonique pour offrir leurs services de FCAP. Tant chez GE Capital, Countrywide, Mortgage Guaranty Insurance Corporation que chez Republic Mortgage Insurance Company (RMIC), on affirme conseiller plus de 250 ménages par mois. Ces chiffres dépassent les résultats annuels de la plupart des programmes locaux offrant seulement des services de formation et de consultation en personne.

La prolifération de services téléphoniques de FCAP pourrait bien être le plus important développement dans l'évolution récente de ce type d'activités aux É.-U. Notons que tous les représentants de société offrant de tels programmes téléphoniques ont fait part de leurs inquiétudes concernant leur valeur, en particulier en ce qui concerne la réduction des risques de défaillance. Les représentants des sociétés d'assurance hypothécaire du secteur privé fournissant des services de télé-FCAP se sont montrés particulièrement pessimistes. Voici les commentaires d'un répondant :

> *« Accepter de donner des services de formation par téléphone est la plus grande erreur que j'ai vue commettre chez Fannie Mae. Mais nous les avons fidèlement suivis dans cette démarche. Beaucoup de pigeons se feront plumer lorsque la conjoncture économique se détériorera. Nous perdrons beaucoup également, mais si nous ne l'offrons pas à l'heure actuelle, nous perdrons notre part du marché. »*

Au cours des années 1990, on s'est inquiété du manque de connaissances financières de l'ensemble des acheteurs de maison. Les répondants issus des compagnies d'assurance privées et des établissements prêteurs ont avancé que la hausse sans précédent des taux de défaillance pourrait être attribuable à cet appauvrissement des connaissances en matière de finances. On s'est donc mis à favoriser l'acquisition de connaissances financières à l'école primaire et secondaire. Mentionnons en particulier parmi ces efforts un programme élaboré par la RMIC appelé *How Chuck Taylor Got What He Wanted*, un manuel et un contenu préparés par l'Université d'état de la Louisiane et les Consumer Credit

Counselling Services. La RMIC distribue les manuels et les autres documents gratuitement à toutes les écoles publiques de la Caroline du Nord et a conclu un partenariat avec l'état du Colorado pour ajouter cette matière au curriculum des études secondaires de cet état. Jusqu'à maintenant, plus de 500 000 manuels ont été distribués à l'échelle nationale.

### Soutien fédéral indirect à la FCAP

Un événement marquant sur le plan législatif pour le secteur de la FCAP a été l'adoption en 1992 de la Federal Housing Enterprise Financial Safety and Soundness Act. En vertu de cette loi, le HUD pouvait fixer des objectifs de logement abordable aux organisations parrainées par le gouvernement (OPG), soit Freddie Mac et Fannie Mae. Depuis 1992, les mandats de prêt stipulés par le HUD obligent les OPG à exécuter une forte proportion de leurs activités de prêt dans des secteurs non servis. Ces objectifs sont considérables. Ainsi, de 1996 à 1999, les OPG ont dû acheter 50 % de leur portefeuille sous forme de créances accordées à des ménages à revenu faible et modéré.[4] De plus, une autre tranche équivalent à 31 % des créances qu'ils achètent doit s'adresser à des marchés non servis.[5]

Depuis 1992, les OPG portent un intérêt notable à la valeur de la FCAP pour les besoins des activités de promotion permettant d'atteindre les objectifs du HUD et la réduction des risques de défaillance. Les OPG n'accordent pas directement de prêts hypothécaires. Elles achètent plutôt les créances d'autres prêteurs à condition que celles-ci soient conformes à des normes minimales établies par les OPG elles-mêmes. La plupart des prêts accordés dans les marchés non servis n'étaient pas conformes aux normes rigoureuses fixées par les OPG. Mais comme celles-ci avaient le mandat d'acheter des créances dans des collectivités non servies, elles ont dû accroître leurs activités sur ces marchés en élaborant des produits spéciaux à coût abordable assortis de directives plus libérales. En y ajoutant l'exigence de formation, les fournisseurs de FCAP sont devenus d'utiles promoteurs du financement hypothécaire.[6]

### Soutien fédéral direct à la FCAP

Il y a longtemps que le gouvernement offre un soutien législatif et financier à la FCAP par la promotion de l'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu. Le HUD est tenu, à compter du 30 septembre 1997, et ce en vertu de la Government Performance and Results Act de 1993, de présenter des plans stratégiques contenant des cibles de résultats et des objectifs relatifs aux principales fonctions et activités du HUD, y compris les initiatives d'accession à la propriété. Le HUD fait la promotion de la FCAP, tant directement qu'indirectement. Parmi ses efforts directs, mentionnons les programmes Community Development Block Grant, HOME et HOPE. Dans le cadre de ses activités indirectes, le HUD effectue, par exemple, la surveillance des mandats d'abordabilité imposés aux organisations parrainées par le gouvernement (Freddie Mac et Fannie Mae) et facilite la circulation des fonds depuis les grands marchés financiers jusqu'aux marchés hypothécaires résidentiels, au moyen des programmes d'assurance de la Federal Housing Administration. On prévoit que toutes ces initiatives contribueront à l'expansion de l'accession à la propriété chez les populations non servies.

En 1999, le HUD distribuait directement 18 millions de dollars aux organismes de consultation en habitation[7], dans le cadre de ses pouvoirs conférés en vertu de l'article 106 de la FHA. Il a affecté 5 millions de dollars directement aux organisations de consultation en habitation approuvées par lui, 6 millions à des intermédiaires inter-états (organisations parapluies) et 7 millions à des agences d'état de financement de l'habitation. Les fonds sont distribués au mérite entre chacune des trois catégories. Les demandes provenant des organisations de consultation en habitation sont évaluées selon quatre critères :

1) la capacité de l'organisation à atteindre les objectifs exprimés dans sa demande;
2) l'importance du problème de logement traité par l'organisation;
3) la rigueur de la méthode de consultation adoptée;
4) la capacité de l'organisation à aller chercher d'autres fonds, une fois que le financement du HUD aura été accordé.

Historiquement, le HUD a fourni la majeure partie du soutien financier permanent aux programmes de FCAP. Le HUD n'a jamais eu l'intention de couvrir toutes les dépenses de FCAP, mais plutôt de soutenir la création de programmes capables d'attirer ensuite d'autres sources de financement.

**Réductions d'assurance hypothécaire FHA pour les accédants à la propriété possédant un certificat de FCAP**

Le HUD subventionne directement les organisations de FCAP depuis la fin des années 1960. Par l'entremise de la Federal Housing Administration, il soutient également indirectement les initiatives de FCAP en offrant une mesure incitative directe aux acheteurs d'une première maison afin qu'ils se prévalent des services de formation ou de consultation pour l'accession à la propriété.

Le General Accounting Office (GAO) rapporte en 1996 *(Homeownership: FHA's Role in Helping People Obtain Home Mortgages)* que deux tiers des prêts pour propriétaires-occupants FHA n'auraient pas été approuvés pour une assurance hypothécaire privée. Beaucoup des ménages concernés disposent d'un revenu faible ou modéré et n'auraient pas pu se conformer aux lignes directrices de souscription ordinaires. On s'est donc aperçu que de nombreux demandeurs issus des populations non servies étaient refusés par les prêteurs ordinaires parce qu'ils n'étaient pas admissibles à un prêt hypothécaire assuré ordinaire. En outre, on s'est inquiété du fait que la FHA, en agissant à titre d'assureur hypothécaire de dernier ressort, se retrouve avec une clientèle d'emprunteurs sélectionnés en raison de leurs déficiences et présentant davantage de risques que la clientèle des assureurs hypothécaires ordinaires. Comme on l'a vu plus haut, le taux de saisie des prêts assurés FHA est deux fois plus élevé que celui des prêts assurés ordinaires.

La FHA offrait déjà une assurance hypothécaire particulièrement intéressante à ses emprunteurs. Par exemple, elle assure 100 % du solde impayé, alors que les fournisseurs privés ne peuvent indemniser qu'à hauteur de 30 % du solde impayé. L'assurance hypothécaire FHA permet également de réduire la mise de fonds, accorde un financement initial des frais connexes à la conclusion et des primes

d'assurance et accepte des prêts dont le rapport prêt-valeur est plus élevé.

La FHA limite la taille des créances hypothécaires qu'elle assurera en fonction de trois critères. Premièrement, elle utilise les plafonds utilisés par la Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac). La FHA fixe ses limites à 48 % des plafonds de Freddie Mac pour une année donnée. En 1998, le plafond de la FHA pour une maison individuelle était de 109,032 $. Ce plafond est rajusté dans les comtés ou agglomérations à coût résidentiel élevé. Environ un tiers des comtés américains sont considérés à coût élevé. La FHA corrige donc à la hausse le pourcentage du plafond de Freddie Mac dans ces marchés. Le taux peut donc y atteindre 87 % du plafond de Freddie Mac. En 1998, le plafond pour les prêts assurés dans les secteurs à coût élevé était de 197 620 $ pour une maison individuelle isolée.

Afin de promouvoir l'accession à la propriété des ménages issus des populations non servies tout en protégeant son portefeuille à l'égard des risques, la FHA a adopté un plan de réduction à l'intention des emprunteurs admissibles. Elle abaisse donc la prime initiale à 1,75 % (soit 0,5 point de moins que son taux normal de 2,25 %) pour l'assurance hypothécaire accordée aux accédants à la propriété ayant suivi avec succès un programme de FCAP approuvé par le HUD.[8] Pour obtenir l'approbation du HUD, les fournisseurs doivent être des organisations sans but lucratif offrant des services de FCAP en personne, que ce soit en groupe d'apprentissage ou en consultation individuelle. Ces réductions ne sont pas accordées aux ménages ayant participé à un programme de télé-FCAP. Les organisations qui offrent une formation collective doivent traiter des sujets décrits dans le Homeowner Education and Learning Program (HELP) du HUD.[9] En 1998, la FHA étendait son programme de réduction, en offrant une baisse additionnelle de 0,5 % aux accédants à la propriété achetant une maison dans le centre des grandes villes et ayant suivi un programme de FCAP approuvé par le HUD. Le taux de la prime d'assurance initiale s'établissait donc à 1,25 % de la valeur du prêt pour ces clients.

Ce programme reposait sur la conviction que les risques de défaillance sont considérablement réduits par la formation ou la consultation pour l'accession à la propriété. En théorie, la réduction des risques découlant de la FCAP compenserait la sélection défavorable et la réduction de la prime. Lors de discussions avec le HUD à propos de ce programme, les chercheurs ont pu constater qu'il n'existe pas de preuve statistique validant la taille de la réduction de la prime ou la mesure dans laquelle la FCAP réduit les risques de défaillance. La FHA espère alléger ses frais de gestion en automatisant ses activités de manière à financer une partie des réductions de la prime.[10]

### Résumé du chapitre

Le secteur de la FCAP s'est développé au petit bonheur, en réaction aux forces du marché, aux décisions politiques et aux efforts novateurs des intervenants locaux. Les premiers efforts ont dû recevoir un financement essentiel, mais limité, du HUD pour voir le jour. La plupart de ces programmes ont été initialement conçus pour répondre à des problèmes de logement particuliers. Dans de nombreux cas, la

FCAP faisait partie d'une campagne plus vaste de rénovation résidentielle ou d'aménagement urbain.

Des événements d'envergure nationale ont jalonné l'évolution du secteur de la FCAP. L'entrée en vigueur de la CRA a amené le secteur du prêt à se tourner vers les fournisseurs de FCAP pour pénétrer les marchés non servis. Cet événement, conjugué au resserrement du crédit et à la chute des taux d'accession à la propriété de la fin des années 1980, a suscité l'intérêt pour la FCAP à l'échelon politique des états et des municipalités. Des lois nationales, comme la Federal Housing Enterprise Financial Safety and Soundness Act de 1992, ont contribué à renforcer l'importance de la FCAP pour le secteur du prêt — strictement en tant qu'instrument de promotion. La reprise des taux d'accession à la propriété au cours des années 1990 suggère que certains des efforts déployés en matière de FCAP et de financement à coût abordable ont porté fruits.

L'évolution de la FCAP a été marquée par l'interaction entre l'innovation « par la base » et le soutien « venu d'en haut ». La plupart des observateurs ont qualifié ce modèle d'évolution de « fragmenté ». Les inquiétudes quant à la fragmentation du secteur et au manque d'uniformité des services de FCAP ont entraîné des efforts visant à imposer des normes plus rigoureuses aux fournisseurs de FCAP. Parmi ces efforts d'uniformisation, les plus importants ont été ceux de l'American Homeownership Education and Counselling Institute (AHECI), lesquels seront décrits en détail plus loin dans le présent rapport. Toutefois, il semble manifeste qu'en l'absence d'une intervention gouvernementale importante, le secteur a déjà commencé à s'uniformiser. Les expériences menées à l'échelon local et la diffusion peu coûteuse de documents parmi les fournisseurs de FCAP ont contribué à l'adoption spontanée d'un contenu normalisé.

Il importe de garder à l'esprit que la FCAP a joué un rôle fondamental et important dans l'expansion du prêt sur les marchés non servis, sans que l'on puisse prouver de manière tangible qu'elle a contribué à réduire les risques de défaillance. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'il y a plus d'une façon de réduire les risques en matière de crédit. La FCAP a toujours joué un rôle important dans la détermination du bon risque de crédit parmi les clientèles non servies. Les prêteurs n'ayant que peu d'expérience de ces marchés et aucune expérience des méthodes non traditionnelles d'évaluation de la solvabilité ont dû s'en remettre aux organisations de FCAP pour la sélection des ménages susceptibles de bénéficier d'un financement.

Il faut également de noter que les prêteurs réglementés n'étaient pas disposés à utiliser leurs propres outils traditionnels pour faire eux-mêmes la sélection sur les marchés non servis. Un critère permettant de mesurer dans quelle mesure les banques respectent la CRA est leur taux de blocage de crédit. On doit faire rapport sur le blocage de crédit dans le cadre de la HMDA, ces renseignements étant évalués en fonction de critères démographiques. Les banques accusant un taux de blocage plus élevé à l'égard des minorités ou des acheteurs de quartiers en particulier recevront vraisemblablement une évaluation moins favorable que les banques dont le taux de blocage est moins élevé. Augmenter les demandes de prêts hypothécaires en

provenance des marchés non servis ne sert à rien si cela a pour effet de gonfler le taux de blocage des banques réglementées. Les organisations de FCAP ont fourni aux banques un service essentiel, à savoir l'acheminement de ménages admissibles à un prêt hypothécaire en provenance de la clientèle non servie. Cela a permis aux banques d'obtenir de « bons points » quant à leur conformité avec la CRA et au maintien à un faible niveau de leur taux de blocage.

Le cas de Milwaukee (Wisconsin) illustre l'importance du taux de blocage de crédit. Au début des années 1990, on a constaté que les prêteurs de Milwaukee accusaient la plus forte disparité raciale au pays quant au taux de blocage de crédit (selon une analyse des données de la HMDA). Cette disparité a été largement rapportée dans la presse et a irrité les hommes politiques de l'état et de la municipalité, puisque Milwaukee était ainsi assimilée à une « ville raciste » dans le reste du pays. La municipalité de Milwaukee convoqua les prêteurs et les organisations de développement communautaire à une réunion visant à corriger la situation. Il en résulta la mise sur pied de l'initiative New Opportunities for Homeownership in Milwaukee (NOHIM). NOHIM a pris la forme d'une action concertée de la municipalité de Milwaukee, de 42 prêteurs hypothécaires servant la ville et d'une douzaine de CDC. Dans le cadre de ce programme, une grande variété d'instruments visant à favoriser l'abordabilité du financement hypothécaire, de mesures d'aide à la mise de fonds et d'autres mesures de soutien au logement pour les ménages à faible revenu ont été mises en place. Qui plus est, les prêteurs ont accepté de verser une prime de 450 $ aux fournisseurs de FCAP pour chaque contrat de prêt hypothécaire conclu avec l'un des clients ayant suivi leur programme de consultation. On constate donc l'importance de la FCAP en tant qu'instrument de promotion et de sélection pour les prêteurs.

# Chapitre 3 – Survol du secteur de la formation et de la consultation pour l'accession à la propriété

Il est important de distinguer les activités de formation et de consultation pour l'accession à la propriété selon le moment dans le processus d'achat et de propriété où ces services sont fournis et selon le type de services fournis. Le tableau 1 présente les types de services de consultation et de formation généralement offerts par les organisations de FCAP.

**Tableau 1 – Taxonomie des programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété**

| **Formation et consultation pour l'accession à la propriété** | | | |
|---|---|---|---|
| **Avant l'achat** | | **Après l'achat** | |
| **Formation"** | **Consultation** | **Consultation** | **Prévention des saisies** |
| Conseils touchant la recherche, l'achat et le financement d'une maison<br><br>Instruments de promotion et de sélection pour les prêteurs<br><br>Souvent en groupe, au téléphone et plus rarement en tête-à-tête<br><br>Souvent en conjonction avec les services de consultation ou à titre de présélection pour les services de consultation<br><br>Exigence pour beaucoup de programmes de prêt à coût abordable<br><br>Le moins coûteux de tous les programmes et le plus développé quant au matériel pédagogique<br><br>Fournis par des organisations sans but lucratif, des organismes gouvernementaux et des entreprises à but lucratif (prêteurs, courtiers en immeuble, assureurs hypothécaires)<br><br>Les programmes les plus gros ont recours à la méthode téléphonique. | Aplanissement des obstacles à l'accession à la propriété<br><br>Consiste généralement à redresser le dossier de crédit ou les antécédents professionnels — transformant des candidats de qualité inférieure en des emprunteurs de cotes A ou A-<br><br>Service fourni généralement en tête-à-tête, parfois en groupe<br><br>Processus souvent long et intensif – peut prendre de trois à cinq ans<br><br>Coûteux et exigeant en main-d'œuvre<br><br>Fourni le plus souvent par des organisations sans but lucratif<br><br>Généralement conjugué à des activités de consultation après l'achat. | Conseils permanents visant à préserver la propriété<br><br>Inclut généralement des conseils sur l'inspection résidentielle et l'entretien, le budget et la prévention des difficultés<br><br>Inclut parfois des conseils sur les rentes hypothécaires (prêt hypothécaire inverse)<br><br>Implique parfois le contrôle serré du comportement des ménages par le fournisseur<br><br>La consultation est généralement donnée en groupe et parfois au moyen de visites en personne par le fournisseur<br><br>Très peu de programmes en activité<br><br>Fourni par des organisations sans but lucratif — en particulier celles qui font de l'aménagement ou font la souscription de prêts hypothécaires de second rang | Intervention de crise pour aider les emprunteurs éprouvant déjà de graves difficultés<br><br>Survient souvent après une longue période de manquement aux obligations<br><br>Le fournisseur agit à titre de conseiller et d'intermédiaire entre l'emprunteur et le prêteur.<br><br>Nécessite souvent un soutien coûteux pour les emprunteurs<br><br>Peut être coûteux et long<br><br>De tous les programmes, celui qui a la plus longue histoire<br><br>Fourni par des organisation à but lucratif et à but non lucratif |

### Formation et consultation avant l'achat

Les activités de formation et de consultation avant l'achat comprennent des services de formation en général et la prestation de services de consultation individualisés est plus intensifs. Règle générale, la formation pour l'accession à la propriété est offerte en groupe et touche à des sujets comme le prix que peut payer un ménage pour une maison, le choix d'un agent immobilier, le choix d'une maison, la compréhension des mécanismes de financement d'une habitation et la conclusion du prêt, l'importance de l'entretien et des réparations après l'achat d'une maison, de même qu'à la prévention des défaillances ou des saisies. Selon les conditions locales, en particulier la répartition et l'état du parc résidentiel, les programmes avant l'achat peuvent comprendre des modules à l'intention des propriétaires-bailleurs et du matériel sur la rénovation et la réhabilitation.

Il est important de faire la distinction entre la consultation et la formation avant l'achat. Règle générale, les services de formation sont donnés en nature et visent à aider les ménages à déterminer si la propriété est faite pour eux. Ces services peuvent être offerts au moyen de brochures, d'ateliers en groupe et d'autres activités du genre. Par contre, les services de consultation après l'achat sont offerts avec plus de rigueur. Le service donné peut s'étendre sur une longue période de temps, comprendre la fourniture de conseils individualisés sur le crédit et les finances, de même que la distribution du matériel de formation mentionné ci-dessus. Les fournisseurs de services de consultation peuvent, et souvent vont, procéder à une sélection des clients qui sont prêts ou aptes à acheter une maison. Par exemple, l'organisation Seattle HomeSight ne permet pas à un client d'acheter une de ses maisons sans présenter au moins une année continue sans tache au dossier de crédit. Chattanooga Neighborhood Enterprise ne permet pas à un ménage de participer à son programme Fastrak to Homeownership s'il ne peut prouver avoir économiser une mise de fonds équivalent à 2 % du prix de la maison.

Les activités de consultation avant l'achat, souvent offertes en combinaison avec des services de formation pour l'accession à la propriété, comprennent une intervention directe dans la vie des acheteurs éventuels. Ces programmes offrent généralement une aide à la constitution et à l'amélioration de la solvabilité, une aide à l'établissement et à l'atteinte d'objectifs de revenu, une aide à l'établissement et à l'atteinte d'objectifs d'épargne permettant de financer une mise de fonds et les frais connexes et une aide permettant aux ménages de trouver du soutien auprès des prêteurs et des programmes locaux et de s'y rendre admissibles. Ces services, qui sont presque toujours consentis en personne, exigent notablement plus de temps et d'argent que les services de formation pour l'accession à la propriété.

Certains des plus gros fournisseurs de FCAP avant l'achat offrent des services de formation au téléphone (télé-FCAP). Dans le cadre de ces programmes, on envoie des cahiers d'exercice aux acheteurs éventuels. Les clients qui ont des questions touchant les exercices proposés n'ont qu'à composer un numéro de téléphone sans frais pour communiquer avec un conseiller. Lorsque le client juge qu'il a effectué avec succès les exercices du cahier, il accepte de répondre aux questions des représentants du

fournisseur. Si le client réussit le test, il reçoit un certificat par la poste. La plupart des fournisseurs se servant de télé-FCAP sont relativement gros, puisqu'ils conseillent de 200 à 300 clients par mois. Une vaste majorité de leurs clients ont déjà signé une convention d'achat.

### Formation et consultation après l'achat

Même si les premiers programmes de consultation étaient des programmes après l'achat de prévention des saisies hypothécaires, aujourd'hui, les programmes de consultation après l'achat sont beaucoup moins importants que les programmes avant l'achat. Deux grandes catégories de programmes après l'achat sont offertes : les services de consultation visant à prévenir les défaillances, conçus pour aider les emprunteurs à faire face au problème relatif au remboursement de leur prêt hypothécaire et les programmes de formation après l'achat qui touchent à des sujets tels que l'entretien des maisons, les rentes hypothécaires (prêts hypothécaires inverses) et la tenue d'un budget.

Règle générale, le programme de prévention des saisies comprend un volet de planification financière et un volet de soutien à l'élaboration d'un plan de restructuration de la dette qui soit acceptable tant au prêteur qu'à l'emprunteur. Une des principales composantes des services de consultation après l'achat ou de prévention des défaillances est le rôle de médiateur joué par le conseiller entre le propriétaire-occupant et le prêteur. Souvent, l'engagement de participer à un programme de prévention des défaillances suffit à éviter tout recours de la part du prêteur[12].

Les programmes de formation après l'achat visent à soutenir la propriété en aidant les ménages à assumer leurs responsabilités de propriétaires et à gérer leur budget. Pour soutenir la formation à l'entretien d'une résidence, de nombreux fournisseurs se sont constitués une « bibliothèque d'outils ». Un volet toujours plus important des programmes de formation après l'achat est le soutien à la gestion du crédit, comprenant des conseils pour éviter les pratiques de prêt abusives et de l'information sur les nouveaux instruments hypothécaires après l'achat. Les plus importants parmi ces instruments sont la rente hypothécaire (ou prêt hypothécaire inverse) et les marges de crédit sur transformation son avoir propre. Une proportion faible mais rapidement grandissante de personnes âgées veut pouvoir accéder à leur avoir propre non liquide afin de pourvoir à sa retraite. Beaucoup connaissent peu de chose du fonctionnement des rentes hypothécaires ou des marges de crédit sur transformation de l'avoir propre. De nombreux fournisseurs de FCAP ont ajouté des conseils après l'achat offerts à quiconque veut s'en prévaloir, pour aider les clients à se familiariser avec ce type d'instruments hypothécaires.

Récemment, l'intérêt pour les programmes de consultation et de formation après l'achat s'est renouvelé. Dans la plupart des cas, les fournisseurs de FCAP établis ajoutent de nouveaux programmes après l'achat à leurs activités de ce type. Ce mouvement vers un soutien complet pendant tout le cycle de la propriété répond aux inquiétudes sur la durabilité de la propriété pour les propriétaires-occupants traditionnellement non servis. Les NeighborWorks Organizations (NWO) se sont faites les plus ardents défenseurs de

cette approche du cycle complet, en faisant entrer les pratiques de prêt sur tout le cycle dans le cadre de leur campagne pour l'accession à la propriété en 1994.

### Services offerts par les fournisseurs de FCAP

Les organisations de FCAP offrent une vaste variété de services. Habituellement, un programme de consultation avant l'achat comprend les activités suivantes :

- évaluation de la capacité d'une famille à acheter une maison d'après son revenu et ses antécédents de crédit;
- soutien à la correction ou à la constitution d'un dossier de crédit pour les ménages ayant une mauvaise cote de crédit ou n'ayant pas de dossier de crédit;
- contrôle des revenus et des dépenses d'un ménage;
- consultation et soutien auprès des clients dans leur démarche d'emploi visant à accroître leur revenu;
- examen de tous les aspects de l'achat et du financement d'une habitation;
- mise en contact des clients avec les prêteurs, les courtiers en immeubles et les agences de service social.

Certains fournisseurs de FCAP offrent d'autres services visant à faciliter ou à soutenir l'accès à la propriété, notamment :

- un soutien à la mise de fonds;
- des modalités hypothécaires favorables consenties par des prêteurs affiliés ou leurs propres services de souscription;
- présélection en vue de l'admission à une subvention du gouvernement fédéral, du gouvernement de l'état ou d'une administration locale;
- prévention de tout recours de la part des prêteurs si le client a des difficultés à effectuer ses versements hypothécaires;
- consultation après l'achat en matière de gestion financière, d'entretien de la résidence et de mécanismes de sauvetage permettant d'éviter une saisie.

Les organisations de FCAP sont souvent des entités multifonctionnelles dont les activités de FCAP s'intègrent dans une intervention de développement communautaire ou de soutien à la propriété à l'intention des ménages à faible revenu. Voici les autres programmes menés fréquemment par les organisations s'occupant de FCAP :

- aménagement et production de logements abordables;
- rénovation et vente de logements existants;
- souscription hypothécaire (prêt de premier ou de second rang);
- aménagement et (ou) gestion d'immeubles locatifs pour ménages à faible revenu;
- développement de petites entreprises;
- programmes d'organisation communautaire (garderies, jardins communautaires, surveillance des quartiers, sports, etc.).

Les organisations de FCAP assument souvent la tâche essentielle, mais fréquemment négligée, de rationaliser les politiques locales d'habitation. Les

organisations de FCAP contribuent à relever les pratiques administratives inefficientes et les obstacles réglementaires désuets. Par exemple, The New Britain (Connecticut), qui offre des services de logement dans les quartiers, déploie des efforts à l'échelle de l'état visant l'uniformisation des codes du bâtiment, des codes de prévention des incendies et de leur application. L'organisation s'est butée à d'importants problèmes dans ses activités de rénovation d'immeubles collectifs de type propriétaire-occupant en raison d'obstacles administratifs insurmontables, principalement attribuables à des incohérences inhérentes aux codes et à leur application.

Grâce aux liens qu'ils entretiennent avec d'autres organisations, les fournisseurs de services de consultation peuvent améliorer la qualité de ceux-ci. Il existe deux grandes catégories de liens : ceux qui permettent de mettre en contact les clients (participants au programmes) avec d'autres services et les relations de l'organisation en tant que telle avec d'autres organisations. Ces deux catégories ne sont pas mutuellement exclusives. Par exemple, un fournisseur de services de consultation bénéficiera d'une meilleure information et sera mieux apte à mettre ses clients en contact avec des programmes parrainés par le HUD s'il est reconnu par le ministère en tant qu'organisation de consultation. En outre, des organisations comme le Neighborhood Housing Services (NHS) ou l'Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN) mettent en commun des ressources de formation ou d'information avec leurs affiliées.

Par contre, les liens qu'entretient une organisation peuvent désavantager ses clients. Ainsi, une organisation formellement reliée à une organisation de développement communautaire peut se trouver limitée quant à la région géographique où elle peut placer ses clients. Par exemple, les propriétaires-occupants recevant les conseils des agences de la Home Ownership Center à Minneapolis / St. Paul n'ont pas accès à la totalité des programmes spéciaux de financement à l'extérieur des villes centrales. Le soutien financier sous forme d'aide à la mise de fonds ou d'un prêt hypothécaire de second rang n'est pas admissible à ceux qui achètent en banlieue parce que certains programmes offerts par les prêteurs et produits de logement abordable sont confinés à certains secteurs géographiques particuliers.

Les liens peuvent prendre des formes multiples et complexes. Les fournisseurs de services de consultation peuvent être affiliés à plusieurs organisations nationales, une organisation régionale, de nombreuses organisations d'état et plusieurs services locaux. Les options de soutien offertes aux clients peuvent différer considérablement selon l'organisation qui fournit ce soutien et le territoire sur lequel se trouve la maison désirée. Parfois, le service de consultation se chargera principalement de débrouiller les diverses options offertes aux ménages afin de leur permettre de prendre la décision la mieux éclairée.

### Soutien aux programmes pour les organisations locales de FCAP

On peut également répartir les fournisseurs de services de consultation entre ceux qui offrent une formation à l'intention de tiers qui fourniront eux-mêmes des services de consultation et ceux qui offrent seulement

des services directs de consultation. Pour les besoins du présent rapport, les premiers sont désignés sous l'appellation d'« organisation parapluie ». Ces organisations élaborent un programme de formation, produisent et diffusent du matériel pédagogique et forment des conseillers qui travailleront ensuite auprès des organisations locales de développement communautaire et fourniront un service direct de consultation. Souvent, les organisations parapluies agissent également en tant que fournisseurs directs de services de consultation tout en formant d'autres intervenants. Parfois, les organisations parapluies deviennent des lieux d'échange et de collecte d'information et de données. Par exemple, trois grandes organisations parapluies (Neighborhood Housing Services (NHS), ACORN et la Cornell Cooperative Extension) fournissent des documents et de la formation aux conseillers qui interviennent à l'échelon local ou d'état. Les NHS agissent à titre d'organisation parapluie plutôt informelle auprès d'un ensemble nombreux et diversifié de fournisseurs urbains de services de consultation pour l'accession à la propriété (et d'une variété d'autres services communautaires). La Cornell Cooperative Extension fournit du matériel et de la formation à d'autres organisations coopératives d'état, de même qu'à des centaines de fournisseurs directs de services de consultation dans l'état de New York. En règle générale, les services de la Cornell Cooperative Extension s'adressent généralement aux régions rurales.

Certains programmes de consultation ont fait des petits en d'autres lieux. Un bon exemple de ce type d'expansion est le Twin Cities Mortgage Foreclosure Prevention Program. Le principal fondateur de ce programme, la Northwest Area Foundation, a mis sur pied des répliques d'elle-même en Oregon, en Idaho et en Iowa. Le personnel du programme Twin Cities a fourni la formation et le soutien technique aux conseillers de ces nouveaux programmes.

Certains fournisseurs de services de consultation n'interviennent que directement à l'échelle locale. Ces organisations voient généralement le jour à la suite d'une demande locale de services. Souvent, elles travaillent en étroite collaboration avec les prêteurs et les autres organisations de développement communautaire comportant des programmes d'accession à la propriété. Par exemple, la Durham Affordable Housing Coalition (DAHC) à Durham (Caroline du Nord) a lancé un programme de consultation visant à soutenir une variété d'initiatives de logements abordables déjà mises en place par l'organisation.

### Caractéristiques des organisations de FCAP et de leurs programmes — résultats de l'enquête

L'échantillon d'organisations de FCAP contactées dans le cadre de l'étude nous permet d'offrir un instantané de ces agences. Notons que l'échantillon retenu n'a pas été choisi au hasard et qu'il n'est donc pas possible d'inférer les résultats obtenus pour cet échantillon à l'échelle nationale.

**a) Caractéristiques des fournisseurs**

**Le programme typique :**

- fonctionne depuis plus de 18 ans
- offre des services de consultation depuis plus de cinq ans

- est généralement offert par une organisation sans but lucratif, sauf dans le cas des organisations coopératives et de développement rural qui sont des organisations quasi-gouvernementales
- a été contacté par 490 ménages désireux d'obtenir des services de consultation ou de formation au cours de la dernière année (minimum 58, maximum 3 500).

**b) Clientèle des services de FCAP, résultats du programme**

- 67 % des personnes ayant fait une demande de consultation ont terminé avec succès le programme.
- 9 heures de formation en groupe et 2,5 heures de consultation individualisée (sans compter le télé-FCAP).
- De 25 à 40 % des personnes ayant suivi le cours avec succès deviennent propriétaires et possèdent les caractéristiques suivantes :
  - 71 % ont acheté une maison dans l'année qui a suivi, tandis que 9 % ont dû attendre plus de 2 ans
  - le taux de comptes en souffrance des propriétaires-occupants avoisine les 6 à 10 % (pour les organisations qui font le suivi de leur clientèle)
  - le taux de défaillance est en moyenne inférieur à 1 % (pour les organisations qui font le suivi de leur clientèle).

**c) Matériel et pratiques utilisés par les organisations de FCAP**

- Fannie Mae a fourni le matériel le plus populaire (utilisé par 62 %); les autres concepteurs de matériel d'importance sont la Mortgage Bankers Association (36 %), le HUD (27 %) et le Chattanooga Neighborhood Enterprises qui a préparé les documents Fastrak to Homeownership Materials qui sont distribués par NW (26 %).
- La plupart des programmes offrent leur propre contenu (56 %) en s'inspirant souvent des documents mentionnés ci-dessus.
- 48 % des organisations font une présélection des demandeurs avant de les admettre au programme.
- 24 % des ménages ayant pris contact avec une organisation pour obtenir des services de consultation avaient déjà signé une convention d'achat. Cette proportion varie considérablement d'un programme à l'autre. Plus de la moitié des programmes (54 %) comptent moins de 10 % de leur clientèle ayant déjà signé une convention d'achat. Quelques programmes de grande taille ont indiqué que plus de 70 % de leur clientèle avait déjà signé une convention d'achat – typiquement des programmes offrant des services téléphoniques.
- Les organisations en milieu rural sont généralement plus petites (25 à 50 clients servis par année) et ont tendance à offrir de multiples services (78 %).
- On trouve davantage d'organisations en milieu rural et d'organisations dans les vieilles villes industrielles engagées dans la production et la rénovation de logements.
- 62 % des organisations sondées offrent seulement des services de formation et de consultation avant l'achat; très peu (5 %) offrent des services après l'achat. Parmi les organisations offrant seulement des services de formation

avant l'achat, près de la moitié (43 %) ont l'intention d'ajouter des services après l'achat dans l'avenir.

- Tous les organisations ont indiqué posséder des logiciels de souscription ou de consultation. La plupart d'entre elles disposent du Desktop Counselor de Fannie Mae (58 %), suivi du logiciel NeighborWorks 2000 (18 %), du Desktop Underwriter de Fannie Mae (16 %) et du Loan Prospector de Freddie Mac (5 %). Par contre, seulement une organisation sur trois indique utiliser réellement le logiciel. Toutes affirment qu'elles ont l'intention de le faire dans l'avenir.

**d) Organisations de FCAP — partenariat avec des tiers**

- Tous les programmes sans but lucratif sont associés à au moins une organisation nationale (qu'il s'agisse du HUD, de Fannie Mae, et (ou) d'une organisation parapluie nationale telle que Cooperative Extension, NHS ou ACORN).
- 73 % des organisations collaborent avec des prêteurs locaux, généralement en fournissant de services de FCAP aux emprunteurs qui demandent des produits spéciaux à leur prêteur.
- 64 % des programmes ont des liens avec des programmes locaux du secteur public, généralement à l'échelon de l'état, du comté ou de la municipalité.

**e) Obstacles à l'accession à la propriété ciblés par les programmes de FCAP**

- Les organisations se trouvant dans des marchés du logement prospères (p. ex. les secteurs en croissance du sud-ouest, du sud, de Boston, de New York, de Washington, DC) indiquent plus souvent que l'abordabilité et l'offre de logements sont les principaux obstacles à l'accession à la propriété.
- Les organisations se trouvant en milieu rural ou en déclin mentionnent plus fréquemment les problèmes d'abordabilité (faiblesse des revenus) et de qualité des logements.
- Lorsqu'on demande aux représentants des organisations d'énumérer les principaux obstacles à la propriété auxquels leurs clients doivent faire face, voici ce qu'ils indiquent :
- problèmes de crédit (100 %)
- pas assez d'économies pour la mise de fonds et les frais connexes (93 %)
- manque de connaissances du processus d'achat d'une maison (79 %)
- abordabilité (prix élevés, faibles revenus (77 %)
- obstacles culturels ou linguistiques (63 %)
- manque de connaissances relativement au soutien à l'habitation offert (57 %)
- manque de logements décents (23 %)
- frais de construction élevés (19 %).

**f) Principales stratégies de programme utilisées**

Voici les principales stratégies appliquées par les organisations pour aider leurs clients à acheter une maison :

- planification budgétaire et discipline financière (100 %)
- démystification du processus d'achat d'une maison (96 %)

- rétablissement de la solvabilité (79 %)
- soutien à la mise de fonds et aux frais connexes (57 %)
- 4 % des organisations consentent à leurs clients une aide financière, le plus souvent sous la forme d'un prêt hypothécaire de second rang de faveur ou à remboursement différé. En moyenne, ce prêt hypothécaire s'élève à 8 000 $, bien qu'il y ait de grandes variations (de 1 000 à 120 000 $).

**g) Recrutement de la clientèle**

- Toutes les organisations indiquent que les clients ont été recrutés principalement par l'entremise d'amis, de prêteurs, d'organismes gouvernementaux ou de courtiers en immeubles.
- 82 % indiquent que le « bouche à oreille », ou « l'aiguillage » sont les deux moyens les plus efficaces de recrutement de clients.
- Presque toutes les organisations ciblent des populations ou des secteurs géographiques particuliers. Plus de la moitié (56 %) des organisations s'adressent à des ménages dont le revenu est inférieur à 80 % du revenu médian local rajusté par le HUD.
- Presque toutes les organisations (91 %) recueillent et tiennent à jour des données sur les participants aux programmes de consultation, lorsque ceux-ci y sont admis. Seulement 22 % font le suivi de ces données après l'achat.
- Dans les milieux urbains, on a tendance à servir davantage une clientèle plus jeune et des familles plus petites que dans les secteurs ruraux.
- 42 % des clients sont des chefs de famille monoparentale, 93 % des individus de cette catégorie étant des femmes.
- Un groupe racial ou ethnique domine la clientèle de 84 % des organisations.
- Près de la moitié des organisations (44 %) servent principalement des clients de race blanche.
- 48 % des organisations perçoivent des frais pour leurs services de consultation et de formation, habituellement 25 $. Ces frais vont de 20 à 145 $.

**Organisations de FCAP intervenant auprès des Autochtones américains et des Autochtones alaskiens**

Nous avons porté une attention spéciale aux programmes de FCAP ciblant les ménages autochtones américains et alaskiens. Ces programmes font état des obstacles les plus difficiles en matière d'accession à la propriété de toutes les organisations sondées. On peut décrire les principales caractéristiques d'ordre résidentiel et environnemental qui distinguent le travail de ces organisations visant à faciliter et à améliorer l'accès à la propriété de celui des autres fournisseurs de FCAP de la manière suivante : problèmes d'abordabilité très graves, pénurie extrême de logements décents, frais élevés des services de consultation et des autres services en habitation en raison de l'éloignement et difficultés institutionnelles et obstacles culturels entravant l'accession à la propriété.

Plus de la moitié de la population (59 %) vivant dans les zones tribales dispose d'un revenu inférieur à 50 % de la médiane du secteur rajustée par le HUD. Moins de 10 %

de la population active de ces secteurs travaillent pour une entreprise à but lucratif. En Alaska, seulement 8 % de la population active est employée par une entreprise à but lucratif.

Les frais d'aménagement sont très élevés sur les terres tribales. Ils s'élèvent en moyenne à 65 $ le pied carré en 1994, comparativement à une moyenne nationale de l'ordre de 30 à 40 $. Plus de 60 % des terres tribales sont situées en régions éloignées. On constate une forte variation des frais d'aménagement d'une zone à une autre. En Alaska et dans les états du nord-ouest bordés par le Pacifique, les frais d'aménagement s'élevaient en moyenne à 121 $ et à 76 $ le pi2. Dans les états centraux du Nord et ceux de l'Est, ces mêmes frais s'établissent en moyenne à 49 $ le pi2.

Selon le recensement des États-Unis, 28 % des logements des zones tribales sont inférieurs aux normes (surpeuplement et inadéquation des installations sanitaires, des systèmes électriques ou des appareils de cuisine). Ce chiffre est cinq fois plus élevé que dans la population nationale. Selon de récents rapports d'enquête du HUD, plus de 40 % des logements sur les terres tribales sont inférieurs aux normes. En Alaska, 63 % des logements sont inférieurs aux normes dans les villages autochtones.

Les prêteurs sont réticents à faire affaire dans les zones tribales en raison des obstacles d'ordre juridique qui empêchent le recouvrement des sommes en souffrance dans le cas d'une défaillance de l'emprunteur. Les terres indiennes sont détenues en fiducie et, en raison de leur inaliénabilité, elles ne peuvent servir de sûreté pour garantir un prêt. Cet obstacle pourrait sembler insurmontable, mais on observe de nombreux financements hypothécaires dans des secteurs dont les terres sont détenues en fiducie. Le principal obstacle découlant de l'inaliénabilité des terres tribales concerne l'établissement d'une relation de confiance entre les prêteurs et les autorités de la tribu en ce qui concerne la résolution des défaillances.

Les organisations de FCAP font également face à des obstacles plus importants, notamment le manque d'information et les attitudes à l'égard de la propriété. Comme les infrastructures juridiques et bancaires ne sont pas présentes sur les terres tribales, les habitants sont peu familiers du processus d'achat d'une maison. Une forte proportion des Autochtones américains qui possèdent une maison n'ont jamais contracté de prêt hypothécaire. De plus, lorsque la propriété est cédée, elle passe généralement d'un membre de la famille à un autre. Comme le taux d'accession à la propriété sur les terres tribales est très faible, l'expérience de l'achat d'une maison et de l'emprunt d'une somme d'argent parmi la famille ou les amis est assez rare comme source d'information pour les acheteurs éventuels. Par conséquent, les renseignements qui circulent sont soit incomplets ou erronés.

Les obstacles culturels relativement à l'accession à la propriété sont généralement fondés sur des attitudes découlant de l'expérience historique des Autochtones. Compte tenu des mauvaises expériences quant au traité et aux autres accords conclus par les Autochtones, ceux-ci ont tendance à se montrer très soupçonneux relativement aux ententes contractuelles avec des institutions américaines non autochtones. De plus, les anciennes politiques fédérales ont engendré une attitude tenace selon

laquelle le logement devrait être fourni gratuitement aux Autochtones par le gouvernement.

### Organisations de FCAP intervenant en zones tribales

Les organisations de FCAP qui travaillent en zones tribales font face à des obstacles de taille, dont beaucoup sont hors de portée de la démarche typique de FCAP. Voilà pourquoi ces organisations offrent invariablement des services multiples. Elles agissent en tant que promoteurs immobiliers ainsi qu'en défenseurs des politiques, de manière à faire accorder les besoins inhabituels de logement de leurs clients avec les interventions des autorités nationales et locales. Beaucoup des « compétences » des organisations de FCAP sont mises sur la conception de mesures novatrices visant à régler les problèmes de logement des Autochtones américains. Par exemple, comme les organisations de FCAP engagent et forment des gens du milieu pour faire du recrutement et de la formation en groupe, elles en viennent à calmer les soupçons pesant sur les organisations de l'extérieur.

On a particulièrement bien exploité les capacités de réseautage des organisations de FCAP en aplanissant les obstacles institutionnels perçus. Par exemple, les agences de FCAP ont servi d'intermédiaires dans l'établissement de relations productives et avantageuses entre les prêteurs et les autorités tribales dans la mise en place de pratiques visant à contourner le problème d'inaliénabilité des pairs. Le soutien fédéral et privé à l'accession à la propriété fait appel à beaucoup plus d'organismes et programmes gouvernementaux en milieu tribal qu'en milieu non tribal. Les organisations de FCAP permettent de mettre en contact les clients avec le soutien disponible et tiennent lieu de lieu d'échange d'informations exactes pour les acheteurs.

En raison de l'éloignement de nombreuses terres tribales, en particulier dans des régions comme l'Alaska, il est difficile d'atteindre les propriétaires-occupants éventuels afin de leur offrir des services de formation à l'accession à la propriété. Voilà pourquoi les fournisseurs de FCAP ont mis sur pied des classes mobiles et des groupes de formation sur Internet, par téléphone et par radio BP.

La contribution probablement la plus importante apportée par les organisations de FCAP intervenant en zones tribales est l'effet de « démonstration ». Une fois que quelques familles deviennent propriétaires-occupants, de nombreuses perceptions quant aux obstacles empêchant l'accession à la propriété s'effacent rapidement. Ainsi, l'Alaska Housing Finance Corporation relate que lorsqu'elle a commencé à offrir des formations collectives en régions éloignées, de six à huit ménages se présentaient. Il est maintenant courant pour elle de refuser du monde parce que le lieu de formation ne peut recevoir plus de 25 ou 30 personnes.

### Exemple d'un programme de FCAP pour Autochtones américains

Le Navajo Partnership for Housing (NPH) de Window Rock (Arizona) est un bon exemple d'une organisation de FCAP intervenant en territoire tribal. Fondée en 1996, elle vient de se constituer en organisme local d'habitation. En 1998, elle accordait ses deux premiers prêts. À l'heure

actuelle, une douzaine d'autres prêts ont été approuvés (les familles attendant qu'un logement convenable soit construit). 150 ménages ont suivi avec succès la formation de FCAP fondée sur un contenu spécial préparé sur place pour répondre aux problèmes de logement des Indiens.

La NPH a relevé sept obstacles importants à l'accession à la propriété auxquels elle a dû fait face :

**1. Problèmes d'ordre juridique découlant de l'inaliénabilité des terres**

Le NPH a collaboré avec les Navajos, Fannie Mae et le Bureau of Indian Affairs en vue de l'institution d'un bail foncier en vertu de l'article 200c de la Federal Housing Act. Celui-ci reposait sur le Navajo Deed of Trust, qui donne aux membres de la tribu des Navajos des droits exclusifs sur un acre de terrain pendant 65 ans. En vertu de ce mécanisme, l'intérêt à bail peut servir de sûreté pour garantir un prêt à l'habitation. Toutefois, même si cette mesure a permis de lever de nombreuses restrictions d'ordre juridique touchant la résolution des cas de défaut, l'exécution d'une saisie hypothécaire continue d'être du ressort des autorités tribales. Ce fait inquiète de nombreux prêteurs qui refusent encore de consentir des prêts résidentiels. Pour régler ce problème, le NPH a formé un partenariat avec Norwest et la First National Bank de Farmington (Nouveau-Mexique) afin de souscrire des prêts au titre de l'article 200c. On espère ainsi établir une expérience réussie et attirer d'autres prêteurs.

À compter de 1995, le HUD a apporté un soutien direct pour lever les obstacles de nature juridique à l'égard de l'accession à la propriété en offrant une garantie de prêt en vertu de l'article 184 de la FHA. Cet article stipule que le HUD garantit 100 % de la valeur d'un prêt à des fins résidentielles consenti à un ménage autochtone habitant un territoire tribal. Le HUD n'impose pas de directives strictes en ce qui concerne le revenu des ménages et donne la garantie additionnelle que, dans le cas d'une saisie, il cédera la propriété à un autre membre de la tribu, apaisant ainsi les inquiétudes locales quant à la perte de territoires. Récemment, les OPG ont accepté d'acheter des prêts garantis en vertu de l'article 184.

**2. Obstacles bureaucratiques de taille**

La conclusion d'un bail foncier doit passer par plusieurs niveaux d'approbation — du bureau des terres local, au bureau des terres tribal et enfin au Federal Bureau of Indian Affairs. Dans le cas d'une construction, il faut obtenir plusieurs approbations d'organisations tribales et fédérales. Toute construction sur des terres tribales nécessite des études d'incidence archéologique et environnementale. Différentes personnes, détenant des droits de pâturage, d'exploitation minière et d'utilisation de l'eau, doivent donner leur approbation avant la construction. Le processus d'approbation peut prendre pas mal de temps parce que beaucoup de conseils tribaux ne se réunissent qu'une fois par mois alors que bon nombre des approbations doivent être données l'une à la suite de l'autre. Le NPH a commencé à rationaliser la bureaucratie, en instituant des pratiques et en normalisant des documents de manière à éviter de décourager les acheteurs.

### 3. Absence de marché du logement

Comme l'activité hypothécaire est très faible et que la construction de nouveaux logements s'accompagne d'un dédale bureaucratique, il n'existe pas de marché du logement. Une construction ne se produit qu'une fois que les intervenants concernés ont obtenu les pièces et permissions nécessaires. Les frais de construction sont plus élevés parce que les entrepreneurs et les constructeurs doivent venir de loin. De plus, on ne peut réaliser d'économies d'échelle parce que les logements sont produits à l'unité. La formation à la FCAP n'en est que plus difficile, parce que les acheteurs éventuels ne peuvent choisir une maison préfabriquée existante. Le financement en est également plus compliqué parce que l'évaluation immobilière permettant d'estimer le rapport prêt-valeur est impossible sur le marché local. Le NPH espère que ce problème s'atténuera à mesure qu'un marché du logement émergera grâce à ses efforts. On envisage également de soutenir l'aménagement de collectifs d'habitation.

Le Congrès des États-Unis s'est attaqué à l'absence d'un marché du logement sur les terres tribales. Pour ce faire, il a adopté en 1996 la Native American Housing Assistance and Self-Determination Act (NAHASDA), qui prévoit le versement de subventions globales aux organismes indiens du logement. La Navajo Housing Authority (NHA) reçoit des crédits annuels de 86 millions de dollars, dont une partie vont à la construction d'un complexe collectif. La NHA vendra ensuite les logements aux membres de la tribu qui pourront obtenir un financement de source privée.

### 4. Manque de connaissances des éléments composant l'achat d'une maison

Comme il n'existe pas de marché du logement et que la plupart des logements en propriété passent d'une génération à une autre, emprunter pour acheter une maison est un concept étranger aux Navajos. Le NPH note que beaucoup de personnes admissibles n'envisagent pas d'acheter une maison simplement parce que la notion ne leur est pas familière. On note que la plupart des acheteurs éventuels ne sont pas au fait de nombreux concepts tenus pour acquis dans d'autres régions (p. ex, la déduction fiscale pour intérêts hypothécaires, les frais connexes). Cette situation est exacerbée par le fouillis bureaucratique dans lequel doivent se démêler les acheteurs éventuels. Le NPH s'attaque à ce problème en offrant une formation de FCAP et un contenu spécialement conçu par lui-même.

### 5. Méfiance envers les banques et les contrats avec des organisations non tribales

La plupart des acheteurs éventuels sont de jeunes ménages. Dans la plupart des cas, les autorités tribales sont composées d'aînés. Ces personnes âgées ont tendance à se montrer plus soupçonneuses à l'endroit des ententes conclues avec des organisations non tribales (un héritage historique remontant aux traités rompus). Souvent, ces aînés refusent d'approuver des contrats assortis d'un droit de reprise des terres. Les jeunes acheteurs doivent obtenir l'approbation des aînés de la tribu pour avoir la permission de construire et recevoir les documents nécessaires. La résistance des aînés de la tribu peut bloquer de manière permanente la construction ou l'achat d'une

maison. Le NPH espère apaiser cette résistance en établissant de bons antécédents avec des acheteurs formés — en particulier si le taux de saisie peut demeurer faible. Toutefois, à cette étape-ci de son développement, le NPH n'a mis sur pied aucune activité de consultation après l'achat.

**6. Dossier de crédit médiocre ou inexistant**

En raison de l'absence d'un marché du logement et de la non-disponibilité générale du crédit, la majorité des Navajos ne connaissent pas l'importance d'un bon dossier de crédit permettant d'obtenir du financement hypothécaire. Beaucoup de Navajos n'ont pas de comptes bancaires et traitent leurs affaires presque exclusivement en argent comptant. Quand des membres de la tribu ont fait appel au crédit, il s'agissait de prêteurs sur gage ou de commerçants exigeant des taux d'intérêt exorbitants. Le NPH aide ses clients à se constituer ou à corriger un bon dossier de crédit par des moyens non traditionnels.

**7. Faible revenu ou lourd endettement**

Plus de 60 % des Navajos ont un revenu inférieur à 20 000 $ par année. Parmi ceux qui obtiennent du crédit, le plus souvent pour l'achat d'une automobile, la faiblesse de leur revenu alourdit leur endettement à un niveau inacceptable pour l'obtention d'un prêt hypothécaire. Seuls les plus riches ont les moyens d'acheter une maison. Sans un marché du travail prospère, il est difficile de régler le problème du revenu. Le NPH espère réduire les frais de production des logements afin de diminuer l'influence de la faiblesse des revenus, mais, au bout du compte, ce problème dépasse la portée des efforts déployés dans le domaine du logement.

Il est intéressant de noter que les obstacles les plus importants mentionnés par les autres organisations de FCAP se trouvent au bas de la liste du NPH. On comprend alors la complexité du processus d'achat d'une maison sur les terres autochtones et l'importance du rôle joué par le NPH, non seulement pour éduquer et conseiller les acheteurs éventuels mais également pour aplanir les obstacles.

**Récents développements — Intérêt accru pour la FCAP de la part des membres du secteur de l'habitation**

La fragmentation du secteur de la FCAP et de son évolution non réglementé ont fait naître des craintes chez beaucoup d'intervenants du secteur américain de l'habitation quant à la qualité des services fournis par les organisations de FCAP. Même si le HUD a énoncé des directives quant à la certification des organisations qu'il parraine, de nombreux fournisseurs de FCAP ne sont pas régis par lui. Pour répondre à ces inquiétudes, l'organisation Fannie Mae a mis sur pied l'American Homeowner Education and Counselling Institute (AHECI) en 1996. Elle espérait ainsi réunir un groupe complet d'intervenants du secteur pour définir des directives nationales en matière de contenu et des normes de certification. Fannie Mae a donc invité d'autres OPE, des établissements de grande taille, les assureurs hypothécaires, des courtiers en immeuble et des organisations nationales sans but lucratif concernées par le logement à participer à ces efforts.[13]

Dans la section qui suit, on présente le contenu national et les normes de certification adoptés. On présente également

le point de vue des intervenants sur la production des documents. À la fin de la section, le comité de la recherche formule ses recommandations

### Financement de l'AHECI

Les membres à but lucratif ont dû verser 200 000 $ de financement initial pour la création de l'institut, tandis que les organisations sans but lucratif n'étaient pas tenues de contribuer. Certaines organisations à but lucratif ont fait une contribution plus importante. Les représentants de Fannie Mae ont précisé que la Fannie Mae Corporation et la Fannie Mae Foundation ont versé chacune 1 million de dollars, pour un engagement total de 2 millions de dollars. Le HUD a, pour sa part, versé 500 000 $ de financement initial. Quelques organisations sans but lucratif ont également apporté une aide financière, quoique à une échelle plus modeste que les autres intervenants du secteur. Au moment d'écrire ce rapport, l'AHECI ne disposait pas d'une source de financement permanente. Plusieurs informateurs clés ont d'ailleurs confié qu'à moins de résultats rapides, ils ont peur que les membres actuels refusent de fournir un financement permanent.

### Objectifs de l'AHECI

L'AHECI a été fondé pour atteindre cinq objectifs :

- définir des normes nationales d'accréditation à l'intention des fournisseurs de FCAP;
- élaborer un contenu de base pour la FCAP;
- étudier les coûts et avantages relatifs à la FCAP;
- définir les moyens permettant l'auto-financement des activités de FCAP;
- mettre sur pied un centre d'échange d'information sur le matériel et les méthodes de FCAP.

Afin d'atteindre chacun des objectifs, l'AHECI a formé cinq comités de travail : chaque comité était chargé de préparer une première version de ses recommandations. Jusqu'à maintenant, trois comités l'on fait : le comité de la recherche, dont les recommandations ont été distribuées à la fin de 1997, et les comités du contenu et des normes d'accréditation, qui ont soumis à l'examen des praticiens leurs recommandations provisoires en juillet 1998. Ces recommandations sont actuellement en cours de révision sur la base des commentaires faits par les praticiens.

### Contenu provisoire de l'AHECI

Le contenu provisoire se présente sous la forme d'un gros volume présentant un modèle de structures de cours à l'intention des fournisseurs de FCAP. Il détaille onze modules d'enseignement distincts. Chaque moduie comprend une liste détaillée des sujets abordés par les instructeurs relativement à la formation à la propriété. Il comprend également une liste relativement détaillée de documents de référence. On estime qu'un cours donné doit s'étendre sur au moins dix à douze heures si l'on veut couvrir l'ensemble de la matière. Cette durée dépasse quelque peu celle de la plupart des formations actuellement offertes dans le milieu.

Pour les besoins du présent rapport, les membres du conseil de l'AHECI qui siègent également au comité du contenu ont été interviewés. On leur a demandé leurs commentaires sur l'élaboration de ce contenu. La plupart ont indiqué que l'opération s'était déroulée sans heurts et, généralement, sans frictions. Quelques-uns estiment que le contenu est trop long. Il s'agit, selon eux, des aléas inhérents à la construction d'un consensus, puisqu'il est plus facile d'ajouter des éléments que de s'exposer à la controverse en enlevant ou en réduisant des sections défendues par des membres influents.[14]

**Tableau 2 - Contenu provisoire de l'AHECI[15]**

**Les éléments : Préparation à l'accession à la propriété**
Ce à quoi il faut s'attendre
Les avantages de la propriété

**Le processus d'achat**
Location et propriété
Faut-il louer ou acheter?
L'acheteur est-il prêt?
Types de construction, de maisons et de modes de propriété
Chronologie de la propriété

**Gestion financière continue**
Les habitudes de dépenses
Les conditions financières
Distinction entre les désirs et les besoins et définition des valeurs et des objectifs financiers
Préparation d'un budget ou d'un plan de dépenses
Gestion du crédit
Services financiers traditionnels et non traditionnels
Le coût de la propriété
Avantages fiscaux liés à la propriété

**Financement d'une maison**
Qui fait quoi?
Le jargon des prêteurs
Les options hypothécaires
Choisir le bon prêt hypothécaire

**L'admissibilité à un prêt hypothécaire**
Les critères d'admissibilité de l'emprunteur
Le processus d'admissibilité à un prêt hypothécaire

**La recherche d'une maison**
Aspects juridiques de la propriété
Un logement pour chacun
Les professionnels de l'immobilier
Recherche consciencieuse et évaluation de la maison éventuelle
Une maison saine et sécuritaire
L'offre d'achat

**La demande de prêt**
Faire une demande de prêt
Le processus d'approbation
Si le prêt est refusé

**La conclusion de l'achat**
La cérémonie de conclusion
Préparation à la conclusion
Documents
Les frais de conclusion
Le paiement des intervenants à la conclusion

**La vie de propriétaire**
La planification financière
L'avoir propre du propriétaire
Les impôts et taxes

**Connaître et entretenir sa maison**
Le manuel du propriétaire
Engager un entrepreneur pour faire des travaux
La conservation de l'énergie

**Comment prévenir une saisie hypothécaire**
Survivre à une crise financière
Communiquer avec l'agent serveur
Gérer la crise financière
Le processus de saisie

Bien que le contenu du cours puisse sembler long, il semblerait difficile d'en omettre un volet ou un autre sans en altérer le caractère complet. Celui-ci se compare d'ailleurs avantageusement à d'autres cursus préparés par d'autres organisations — ceux-ci traitaient des mêmes sujets mais non pas de manière aussi détaillée.

### Recommandation provisoire de l'AHECI sur les normes d'accréditation

Le comité d'accréditation a diffusé sa recommandation en même temps que le contenu proposé. Il s'agissait d'une description, en termes plutôt vagues, de normes de certification à l'endroit des fournisseurs de FCAP. À la section 2 de l'ébauche, qui traite des normes d'élaborations, on énumère environ trois douzaines de points sur lesquels devra se pencher le comité d'accréditation. Mentionnons notamment :

- la distinction entre la formation et la consultation à l'intention des propriétaires-occupants
- la différence entre les normes d'accréditation qui s'appliqueront aux activités de formation et celles qui se rapporteront à la consultation
- la définition de normes en vue de l'accréditation des organisations
- le code de déontologie et le code de conduite
- les manuels sur les compétences
- les normes de révocation et de renouvellement de l'accréditation
- les méthodes de formation, d'évaluation et d'accréditation.

Le document énumère 42 éléments discutés par le comité qui ont fait l'objet d'un « consensus général ». Ces éléments sont répartis en trois sections : formation, évaluation et accréditation, normes et codes de déontologie. Le comité a pu s'entendre sur 33 de ces points, tandis que neuf sont demeurés en suspens. Parmi ces derniers, six entrent dans la catégorie des normes de déontologie. Pour les besoins du présent rapport, notons les éléments suivants ayant fait l'objet d'un consensus :

- un cours de FCAP devra impliquer un contact minimum de huit heures pour que l'accréditation soit accordée;
- la formation à l'accession à la propriété se fera en personne, mais on explorera d'autres formes éventuelles d'apprentissage interactif;
- les participants doivent être évalués avant de recevoir l'accréditation afin d'établir s'ils sont prêts à devenir propriétaires;
- les compétences essentielles des formateurs et des conseillers doivent être évaluées;
- le matériel et le contenu du cours doit être facile à comprendre et offert en de nombreuses langues.

Les membres du comité d'accréditation interviewés pour les besoins du présent rapport ont indiqué que leurs travaux ont engendré beaucoup plus de controverses que ceux du comité du contenu. Le sujet de débat le plus important se rapportait à l'accréditation des fournisseurs de FCAP. Un écart s'est creusé entre les représentants des organisations à but lucratif et ceux des organisations à but sans lucratif concernant les risques de problèmes d'éthique qui surviendraient si l'on permettait aux courtiers en immeubles ou aux prêteurs de fournir des services de FCAP. Les organisations sans but lucratif, de même que quelques représentants d'entreprises à but lucratif, estimaient que les conflits d'intérêts constitueraient un obstacle trop élevé pour que les courtiers en immeubles puisse offrir une formation de qualité.

D'autres membres du comité jugeaient que tant que les courtiers et les prêteurs se conforment aux normes de déontologie suggérées et au principe de bonne information, on devrait leur permettre d'offrir des services de consultation et de formation.[16]

La question n'est pas aussi facile à cerner qu'il le paraît. De nombreuses organisations sans but lucratif sont en fait composées de promoteurs, de constructeurs et de prêteurs. Beaucoup accordent des prêts hypothécaires de premier et de second rang. Ces organisations sans but lucratif se trouveront également devant un conflit d'intérêts parce qu'elles offriront des services de consultation et de formation. C'est ce qui a été souligné par les représentants des prêteurs et des courtiers et à finalement amener le comité à adopter des normes d'accréditation « ouvertes » qui permettraient à tous les intervenants qui se soumettent avec succès au processus d'accréditation de fournir des services de FCAP.

Des tensions persistent chez les représentants des organisations sans but lucratif, ce qui colore le compte rendu de l'expérience des répondants des travaux de l'AHECI. Beaucoup de répondants s'inquiètent de la lenteur des travaux des comités. Ils estiment que le contenu du cours et les normes d'accréditation ont été affaiblis par les discussions politiques des comités. Plusieurs formateurs craignent que l'AHECI manque d'argent avant d'avoir accompli quoi que ce soit. On a également peur que beaucoup d'organisations ayant fourni les capitaux de démarrage pour la mise sur pied de l'institut ne cessent leur financement.

Soulignons ici que l'AHECI favorise des services de formation et de consultation en personne. Cette prise de position correspond aux opinions de tous les intervenants du secteur interviewés pour le présent rapport sauf un. Le mystère demeure donc quant à savoir pourquoi les activités de télé-FCAP constituent le volet qui croît le plus rapidement au sein du secteur malgré le manque de soutien dont elles font l'objet et l'opinion largement répondue quant à leur efficacité. Les expériences de méthodes interactives de haute technologie (téléconférence, cours sur Internet) sont également peu prisées de ceux qui les ont utilisées. Il reste à prouver que les progrès technologiques permettront d'améliorer la qualité de ces méthodes. En ce qui touche à la télé-FCAP, le commentaire suivant provenant d'un informateur clé résume bien l'opinion de la plupart des représentants du secteur :

Toute activité de consultation ou de formation qui n'est pas effectuée en personne est une perte de temps. Je me fous du nombre de propriétaires-occupants produits par Countrywide or « Magic » (MGIC) — ils ne demeureront pas propriétaires-occupants si l'économie va mal. Nous avons tenté des expériences de téléconférence et de conférences Web mais les résultats obtenus ne nous ont pas plu non plus. Rien ne peut remplacer les contacts en tête-à-tête.

### Recommandations du comité de la recherche de l'AHECI

Le comité de la recherche a recommandé que trois grands sujets soient étudiés par l'AHECI. Premièrement, il s'agira d'effectuer un essai pilote du contenu de base. On a déjà commencé par une

expérience de démonstration du contenu et la formation en consultation de 36 praticiens en décembre 1998 à Stone Mountain (Georgie). On a poursuivi par un essai sur le terrain du contenu de base donné dans 30 états par des fournisseurs de FCAP. Les résultats de cette expérience n'ont pas encore été diffusés.

La deuxième activité de recherche consiste en une étude empirique exhaustive du rendement en matière de prêt hypothécaire des ménages ayant reçu une formation de FCAP. Les partenaires du consortium ont consenti à fournir des microdonnées sur la constitution des dossiers de prêts hypothécaires et l'administration des créances afin de comparer le rendement de leur clientèle ayant reçu un prêt à coût abordable avec la clientèle des prêts ordinaires. L'étude devait être exécutée dans un cours délai, les résultats devant être prêts à la fin de 1999. L'AHECI a lancé un appel de propositions relatif à la réalisation de l'étude et a engagé Price-Waterhouse à cet égard. Il semble que le budget alloué serait de l'ordre de 2 millions de dollars, mais ce chiffre n'a pas été confirmé par les porte-parole de l'AHECI. En novembre 1999, l'AHECI indiquait que l'étude était très en retard sur le calendrier adopté. On attendait les résultats pour la mi-décembre, mais cette échéance fut franchie sans qu'aucune annonce soit faite. Depuis novembre, l'AHECI n'a fait aucun commentaire sur l'étude.

La troisième étude proposée était une analyse coûts-avantages de la formation de FCAP. Il s'agissait de précéder les efforts du comité de financement visant à réduire les frais de prestation d'une formation de FCAP. L'étude comprenait un volet d'enquête auprès des fournisseurs afin de connaître les sources de financement, les dépenses des organisations et l'opinion des fournisseurs et de la clientèle concernant les frais demandés pour les services de FCAP. L'étude a pour objectif d'amorcer la mise au point de mécanismes qui permettraient aux organisations de FCAP de s'autofinancer. L'étude a commencé en 1998; les résultats devaient être diffusés au milieu de 1999, mais ils ne l'ont pas encore été.[17]

### Résumé du chapitre

Ce chapitre dresse le portrait de l'état actuel du secteur américain de la FCAP. Ce secteur est actuellement dominé par les fournisseurs de services de formation à l'accession à la propriété consentis avant l'achat. Ces fournisseurs ont adopté un contenu relativement normalisé qu'ils offrent habituellement selon un ou deux formats : des groupes de 15 à 30 personnes se réunissant en moyenne de huit à neuf heures sur une durée de un à trois jours ou un apprentissage au rythme de l'élève expédié par la poste et encadré au téléphone (télé-FCAP). Bien que le nombre de fournisseurs de FCAP en classe dépasse de beaucoup les fournisseurs de télé-FCAP, le volume de clients servis ces derniers est plusieurs fois plus important que celui servi par même la plus grosse organisation de services en classe.

Les experts du secteur et les organisations parapluies ont une opinion défavorable de la télé-FCAP. Celle-ci ne répond pas aux critères d'accréditation du HUD, le FHA ne l'accepte pas pour rendre un ménage admissible à une réduction d'assurance hypothécaire pour accédant, l'AHECI ne l'inclut pas parmi ses normes d'accréditation proposées et aucune autre

organisation parapluie n'appuie son utilisation. Toutefois, Fannie Mae et Freddie Mac s'entendent pour accepter la télé-FCAP relativement aux exigences de consultation des prêts hypothécaires à coût abordable, ce qui a ouvert la porte aux prêteurs qui veulent couper leurs frais tout en souscrivant des prêts hypothécaires à coût abordable qu'ils comptent revendre aux OPG. Les fournisseurs de télé-FCAP admettent que leurs services sont offerts pour la forme. Une grande majorité des ménages formés par l'entremise de la télé-FCAP ont déjà signé une convention de vente au moment de suivre la formation. Les organisations offrant des services de télé-FCAP représentent maintenant une part considérable et grandissante du secteur de la consultation.

On peut actuellement relever différentes tendances au sein du secteur. Une proportion croissante de fournisseurs de FCAP demandent à leurs clients de ne verser qu'un petit montant pour leurs services. Ces frais vont de 20 à 145 $ et visent davantage à démontrer le sérieux des clients qu'à faire de l'argent. Les organisations qui ont récemment commencé à percevoir des frais ont indiqué que leur taux d'abandon avait chuté après l'entrée en vigueur de cette mesure.

Déjà chez les fournisseurs de FCAP, on ne se contente plus d'offrir uniquement des services de formation avant l'achat. La plupart des fournisseurs de services de FCAP en classe ont commencé à ajouter des activités de prévention des défaillances après l'achat, de formation après l'achat, et d'autres services de soutien. Ce sont les organisations NeighborWorks qui ont ouvert la voie à cette tendance en offrant un programme de prêt s'étendant sur le cycle complet à compter de leur campagne de 1994 pour l'accession à la propriété.

Les organisations de FCAP qui interviennent sur les territoires autochtones américains servent des clients qui font face à des obstacles particulièrement importants à l'égard de l'accession à la propriété. Mentionnons notamment le très faible niveau des revenus, des frais de logement très élevés et des obstacles institutionnels pratiquement inévitables. Toutefois, même dans ces circonstances, les organisations de FCAP sont parvenues à aplanir ces obstacles et à donner accès à de nouveaux propriétaires occupants.

L'AHECI, cette initiative menée par les membres du secteur pour imposer un contenu et des normes d'accréditation d'envergure nationale, reçoit une appréciation mitigée pour ses deux premières années de fonctionnement. Bien qu'elle ait atteint ses objectifs d'élaboration de normes nationales d'accréditation et de contenu, ce ne fut pas sans controverse. Les spécialistes du secteur, les membres des comités de l'AHECI et les praticiens n'appuient généralement pas la décision de l'Institut d'accréditer les courtiers en immeubles pour offrir une formation de FCAP. De plus, experts, membres des comités et praticiens estiment que le contenu de base proposé tient davantage de l'exhaustivité que du tronc commun.

L'AHECI n'est pas parvenue à mener à terme ses activités de recherche, notamment une étude approfondie des microdonnées sur l'efficacité des services de FCAP pour réduire les risques de défaillance et une étude à l'échelle nationale qui permettrait de fixer une structure optimale des tarifs. La plupart des experts du secteur sont en

désaccord avec l'AHECI relativement à l'auto-financement des activités de FCAP. Beaucoup de praticiens pensent que l'AHECI n'apporte pas de valeur ajoutée. Ils estiment qu'une bonne partie de ce que l'AHECI est déjà réalisée par le HUD ou NeighborWorks et que l'Institut ne fera qu'imposer un autre fardeau bureaucratique à des organisations déjà surchargées.

# Chapitre 4 – L'importance de la formation et de la consultation pour l'accession à la propriété

La formation et la consultation pour l'accession à la propriété est devenue un élément essentiel de nombreux programmes publics et privés visant à accroître le taux d'accession à la propriété parmi les populations non servies. Beaucoup des instruments hypothécaires spéciaux offerts par les organisations parrainées par le gouvernement (OPG) privées et quasi-privées (Fannie Mae, Freddie Mac) nécessitent que le client ait suivi avec succès une formation de FCAP. Le FHA consent des réductions spéciales d'assurance hypothécaire aux acheteurs qui ont suivi un programme de FCAP accrédité par le HUD (des assureurs hypothécaires privés ont envisagé d'offrir des réduction du même ordre, mais aucun ne l'a encore fait). Des organisations publiques d'état et municipales et des groupes sans but lucratif concernés par le logement ont collaboré avec les prêteurs à l'élaboration d'une grande variété de programmes novateurs de soutien à la mise de fonds et aux frais connexes (prêt hypothécaire de second rang « de faveur » ou à remboursement différé[18], subventions à la mise de fonds, aide au réaménagement et à la rénovation) à l'intention des ménages ayant suivi une formation de FCAP afin de faciliter l'accès à la propriété aux familles à revenu faible et modéré.

### Rôle de la FCAP dans l'aplanissement des obstacles à l'accession à la propriété

Il est essentiel de comprendre dans quelle mesure les programmes de FCAP abaissent les obstacles, tant réels que perçus, empêchant les clients d'acheter une maison si l'on veut concevoir des programmes fructueux et quel est le rôle des services de FCAP dans le cadre d'une politique globale d'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu. Les interviews, enquêtes et séances de groupes échantillons menées dans le cadre de la présente étude ont permis de relever quatre obstacles principaux à l'accession à la propriété entrant dans deux grandes catégories : les obstacles de nature financière et les barrières psychologiques ou culturelles. Dans la catégorie des obstacles financiers, on relève

- les problèmes de crédit (dossier de crédit médiocre ou inexistant) et
- une offre ou un accès insuffisant à des logements décents à coût abordable en raison de contraintes liées au revenu, à l'actif ou au prix des maisons.
- Dans la catégorie des obstacles de nature psychologique ou culturelle, mentionnons
- le manque de connaissances et de confiance à l'égard du processus d'achat d'une maison et
- des barrières linguistiques et (ou) culturelles.

Dans chaque catégorie, la nature particulière d'un obstacle diffère selon la région du pays et la population concernées. Les organisations de FCAP ont conçu de nombreuses solutions novatrices visant à aplanir ces obstacles.

Il ne faut pas oublier que les obstacles d'ordre financier dépendent des normes de souscription imposées par les prêteurs pour protéger leurs intérêts dans le cadre des contraintes hypothécaires qu'ils concluent.

Les prêteurs se protègent des risques de défaillance en :

- s'assurant que la valeur d'emprunt d'une maison dépasse le solde impayé de la maison;
- s'assurant que l'emprunteur dispose d'un revenu stable et suffisant pour couvrir les versements hypothécaires sans accaparer une portion trop grande de son budget;
- finançant des emprunteurs possédant des antécédents reconnus de responsabilité financière fondé sur un bon dossier de crédit.

Les normes de souscription adoptées pour protéger les prêteurs produisent des obstacles et des contraintes concomitants qui rendent l'accès à la propriété difficile, sinon impossible, à de nombreux ménages.

Comme le prix des maisons peut varier considérablement et rapidement dans le temps, les prêteurs intègrent au contrat hypothécaire une marge de sécurité financière en exigeant une mise de fonds. Le rapport prêt-valeur (RPV) — c'est-à-dire le montant du prêt divisé par la valeur de la maison — se rapporte directement au risque de défaillance étant donné que plus faible sera le RPV plus faibles seront les probabilités que le prix de la maison devienne inférieur au montant du solde impayé. Dans le cas des prêts hypothécaires ordinaires, la mise de fonds doit généralement équivaloir à 20 % du prix de la maison. L'acheteur qui ne dispose pas de la mise de fonds nécessaire peut obtenir un prêt assorti d'une mise de fonds inférieure à condition de contracter une assurance hypothécaire protégeant le prêteur du risque de défaillance. Dans un cas comme dans l'autre, cette norme de souscription peut faire obstacle à l'accession à la propriété des familles. De nombreux ménages disposent d'un actif limité — ils n'ont pas assez d'épargne pour constituer une mise de fonds appréciable en plus des autres frais associés à la conclusion d'un prêt hypothécaire. S'ils remplacent cette mise de fonds par une assurance hypothécaire, cela augmentera leurs versements hypothécaires mensuels. Cela pourrait restreindre le revenu dont ils disposent.

Les prêteurs essaient de réduire le « risque de capacité » — c.-à-d. le risque qu'un ménage ne dispose pas d'un revenu suffisant pour assumer ces versements hypothécaires et le paiement régulier des autres factures — en prêtant exclusivement aux ménages possédant un dossier établi d'emploi stable. De plus, les prêteurs ne vont admettre que les ménages pour lesquels les versements hypothécaires ne sont pas un fardeau trop lourd. Règle générale, les banques ne consentiront un prêt à un ménage que si ses frais de logement (versement hypothécaire [capital et intérêts], impôt et assurance) ne dépassent pas 28 % de son revenu. Pour obtenir un prêt plus important il faut disposer d'un revenu plus élevé. Les propriétaires-occupants éventuels qui n'ont pas le revenu suffisant pour satisfaire les critères d'admissibilité sont considérés « à revenu restreint ».

Enfin, les prêteurs se protègent des risques de défaillance en finançant des acheteurs qui sont conscients de l'importance du remboursement ponctuel de leurs dettes. Les agences d'évaluation du crédit fournissent des renseignements sur les antécédents de crédit des emprunteurs. Récemment, ces rapports ont été abrégés

sous la forme d'un simple nombre, appelé cote de crédit, fondé sur des modèles empiriques permettant de prédire le comportement de remboursement d'un individu. Bien que l'on ne puisse utiliser une cote de crédit pour refuser un prêt hypothécaire, celle-ci peut servir à révéler des éléments entachant le crédit d'une personne susceptible de justifier un refus.

Les prêteurs qui offrent des prêts hypothécaires « à coût abordable » relâchent les critères relatifs au revenu et à l'actif. Ils le font en abaissant les taux d'intérêt et les exigences de mise de fonds ou en augmentant le critère du pourcentage versement-revenu servant à établir l'admissibilité des emprunteurs. Pour certains produits abordables, la mise de fonds sera d'à peine 3 %, tandis que la proportion des remboursements relativement au revenu pourra dépasser 35 %. Bien entendu, ces prêts entraînent nécessairement des risques de défaillance plus élevés.

On estime que la formation de FCAP va réduire ces risques en aidant les emprunteurs à acquérir de meilleures habitudes financières — tenue d'un budget, planification et épargne permettant d'éloigner les difficultés financières imprévues. De plus, lorsqu'un acheteur comprend le fonctionnement des marchés du logement, il a davantage tendance à acheter un logement offrant un potentiel d'investissement plus élevé. Cela réduit le risque de pertes découlant d'une dépréciation de la valeur de l'immeuble en deçà du solde hypothécaire impayé. En outre, les programmes de FCAP aident les prêteurs à établir quels ménages sont solvables en l'absence d'un dossier de crédit, puisque ceux-ci n'existent que dans le cas où une personne a fait appel au crédit par le passé. Les fournisseurs de FCAP trouvent des moyens non traditionnels d'établir un dossier de crédit favorable pour leurs clients.

### Comment les services de FCAP permettent d'aplanir les obstacles liés au crédit

De toute évidence, les problèmes de crédit constituent le principal obstacle financier à l'achat d'une maison. Ces problèmes découlent généralement d'un crédit entaché ou absent, d'une méconnaissance du processus d'établissement du crédit et d'un manque de connaissances des instruments de crédit, en particulier les prêts hypothécaires. Une majorité (79 %) des organisations de FCAP sondées offrent un soutien pour la correction ou l'établissement d'un dossier de crédit. (Les organisations qui n'offrent pas de services de consultation directs aux clients aux prises avec de graves problèmes de crédit dirigent ces clients vers d'autres organisations, le plus souvent Consumer Credit Counselling Services (CCCS)). La principale méthode utilisée pour rétablir le crédit d'une personne est une démarche étape par étape accompagnée d'une médiation auprès des prêteurs. Les programmes de FCAP aideront généralement leurs clients en :

- leur fournissant un rapport de solvabilité;
- les aidant à communiquer avec les créanciers faisant état de mauvaises expériences de crédit afin d'en arriver à une entente de règlement;
- établissant avec eux un budget réaliste;

- définissant un programme de remboursement et de correction;
- favorisant des habitudes de discipline financière dans le futur.

Les répondants des groupes types ont indiqué à plusieurs reprises comment le calendrier budgétaire et les exercices de budgétisation leur ont permis d'acquérir des compétences dans la gestion du revenu familial.

Les organisations de FCAP aident également les clients ne possédant pas de dossier de crédit à établir leur solvabilité à l'aide de moyens « non traditionnels ». Elles vérifient la discipline financière et le sens des responsabilités de leurs clients en ce qui concerne le paiement ponctuel de leurs factures courantes, par exemple leur loyer ou leurs comptes de services publics. L'établissement d'un dossier de crédit par des moyens non traditionnels et l'initiation aux services bancaires sont des aspects importants de la FCAP pour les immigrants récents. Beaucoup de ces ménages disposent d'un revenu et d'économies plus que suffisants pour acheter une maison mais n'ont pas d'antécédents en matière de services bancaires ou de crédit.

### Comment les services de FCAP permettent d'aplanir les obstacles liés à l'abordabilité

Les conditions locales des marchés du logement et du travail vont déterminer l'accessibilité des populations ciblées à des logements décents à coût abordable. Ce que la clientèle a les moyens de payer est fonction des conditions locales du marché du travail et de son revenu potentiel. Si le revenu est insuffisant ou instable, il s'agit d'un obstacle financier majeur à l'achat d'une maison. L'intervention la plus significative qu'une organisation de FCAP peut probablement faire dans la vie d'un client est de l'aider à trouver et à garder un meilleur emploi en faisant de l'achat futur d'une maison le but ultime de cette démarche. Bien qu'il s'agisse d'un engagement à long terme de la part tant du participant que de l'organisation, les récompenses sont de taille. Deux répondantes du groupe type de Seattle ont relaté que lorsqu'elles avaient commencé à participer au programme, leur revenu était insuffisant. Quand, grâce aux conseils reçus, elles ont pu se fixer un objectif de revenu qui leur permettrait d'acheter une maison, elles ont décidé de trouver et de garder des emplois leur procurant un salaire adéquat. L'objectif de l'accession à la propriété et l'espoir formés à la suite de l'intervention de FCAP motivent les clients à conserver leur emploi ou à maintenir un fort rendement au travail. Le processus d'achat d'une maison a duré plus de trois ans pour ces deux femmes et cela a changé leur vie selon leurs propres dires.

Les caractéristiques des marchés locaux du logement vont influer sur la disponibilité de logements décents et abordables. Ces conditions de marché diffèrent considérablement d'un endroit à un autre et sont le facteur déterminant de la variabilité qui existe entre les programmes de FCAP. On ne peut que souligner l'importance d'adapter les programmes pour répondre aux conditions locales. Pour qu'une intervention réussisse, il faut connaître intimement tant la population servie que les marchés locaux. Le succès remporté par les organisations de FCAP aux É.-U. est attribuable, pour une large part, à leur volonté de mettre à l'essai des méthodes conçues pour répondre aux problèmes locaux des marchés du logement. En fait, de

nombreux programmes de FCAP sont issus d'efforts locaux dans le domaine du logement abordable.

L'intervention des fournisseurs de FCAP va dépendre des principales caractéristiques des marchés locaux du logement :

- les tendances récentes du marché (mouvements des prix, croissance ou stagnation du marché);
- l'âge et l'état du parc de logements existants;
- la configuration du parc de logements existants;
- les frais de construction et d'aménagement.

Le travail de FCAP diffère énormément selon que le marché dans lequel l'organisation évolue est en croissance ou en stagnation. Dans les marchés en croissance, l'abordabilité des logements est régie par le prix des maisons, tandis que dans les marchés en stagnation, l'abordabilité dépend davantage du revenu des ménages. De même, dans les marchés en croissance, on connaîtra souvent une pénurie de logements, en particulier dans la catégorie des habitations à prix abordable. Quand les marchés stagnent, de nombreux logements sont inoccupés, mais beaucoup d'habitations abordables sont anciennes et détériorées. En outre, les ménages qui achètent dans un marché en stagnation risquent davantage de voir leurs actifs se déprécier si le marché ne connaît pas de reprise. Les risques de défaillance s'en trouvent accrus tant pour les prêteurs que pour les emprunteurs.

Les organisations de FCAP adaptent leurs efforts aux conditions locales des marchés. Dans les marchés en croissance, il arrive souvent que les organisations construisent, rénovent et aménagent des immeubles pour palier la pénurie de logements abordables. Par exemple, HomeSight à Seattle, la Massachusetts Affordable Housing Association (MAHA) et de nombreuses organisations NHS et ACORN offrent des formations de FCAP tout en aménageant, rénovant et produisant des logements sur les marchés locaux. Dans les marchés en stagnation comme Hartford ou New Britain (Connecticut), Springfield (Massachusetts) ou Syracuse (New York), les organisations interviennent davantage dans l'aménagement des quartiers tout en commercialisant des habitations existantes pour la rénovation. Pour les secteurs en déclin, la promotion de l'accession à la propriété est souvent un volet important des stratégies de réaménagement.

La configuration du parc local de logements est une préoccupation particulière dans les anciennes villes industrielles, en particulier dans le Midwest et le Nord-Est. Beaucoup de secteurs en déclin de ces grandes villes souffrent d'une « dégradation post-industrielle ». On y rencontre des usines vides et abandonnées entourées de vieux logements collectifs. Le modèle d'occupation est généralement très dense, parce que les personnes qui vivent dans ces maisons allaient travailler à l'usine à pied. Dans ces secteurs, les efforts de FCAP se conjuguent généralement à un travail de rénovation des logements et de démolition pour réduire la densité résidentielle. La forte proportion d'immeubles collectifs crée à la fois des possibilités et des obstacles aux organisations et aux propriétaires-occupants éventuels. Comme l'achat des immeubles

comporte des possibilités de revenu, les acheteurs pourraient être admissibles à des prêts hypothécaires plus importants nécessaires pour faire l'achat. Toutefois, le nouveau propriétaire-occupant devient également un nouveau propriétaire-bailleur. Pour répondre à ce problème, les organisations de FCAP intervenant dans ces secteurs ajoutent généralement une formation à la propriété à bail dans le contenu de leurs cours.

Dans les marchés ruraux, en particulier sur les territoires des Autochtones américains et alskiens, on observe une grave pénurie de logements décents à coût abordable. La plus grande portion du parc de logements dans les secteurs ruraux est âgée et non conforme aux normes modernes. Ce problème est exacerbé par le niveau très élevé des frais de production dans les régions éloignées et sur les territoires autochtones. La faible densité démographique et des conditions climatiques rigoureuses peuvent avoir pour effet de tripler les frais d'aménagement. La plupart des organisations de FCAP intervenant dans ces secteurs font l'aménagement, la rénovation et l'entretien de logements abordables. La promotion de l'accession à la propriété dans les régions éloignées nécessite des subventions à l'habitation parmi les plus importantes au pays. Compte tenu des contraintes imposées par les marchés locaux, il faut parfois trouver des réponses novatrices pour aplanir les obstacles à l'accession à la propriété. Par exemple, le Rural Housing Service (antérieurement Farmer's Home) du ministère de l'Agriculture des États-Unis (USDA) offre divers programmes visant à produire et à rénover des logements abordables en milieu rural. Dans le cadre du programme Self-Help Rural Housing (l'article 502) les acheteurs futurs doivent contribuer par une mise de fonds en travail à la construction de leur maison. Le programme finance l'aménagement et la construction de propriétés et subventionne généreusement l'achat d'une résidence pour le bénéfice des participants, qui sont tenus de consacrer au moins 30 heures de travail par semaine pendant six mois à la construction (ou environ 65 % des frais de main-d'œuvre totaux).

Les conditions locales de travail et de logement ne sont pas indépendantes. La stagnation d'un marché du logement va souvent coïncider avec la faiblesse d'un marché du travail. Quand un marché du travail s'affaiblit et que la population immigre, le marché du logement entre en stagnation. Aux États-Unis, ces conditions prévalent dans de nombreuses villes industrielles de petite et moyenne taille du Nord-Est et du Midwest. La précarité des marchés du travail et du logement longe également de nombreux secteurs ruraux. L'importance des emplois saisonniers dans les zones rurales ajoute un autre obstacle à l'accession à la propriété, puisqu'elle occasionne des revenus irréguliers.

### Comment l'intervention de FCAP s'attaque aux barrières psychologiques et culturelles

Malgré l'existence de brochures et de documents décrivant l'accession à la propriété en termes « généraux », il existe encore des obstacles psychologiques répandus qui découlent d'une anxiété, laquelle dépend souvent d'un manque de connaissance du processus d'achat d'une maison. Beaucoup de répondants des groupes témoins ont indiqué qu'ils ne pensaient tout simplement pas que la propriété était à leur portée. Beaucoup ont été poussés à entrer dans un programme de

FCAP par des parents ou des amis. D'autres ont décidé de s'inscrire par vertu de l'exemple — l'achat d'une maison par un associé auquel ils s'identifient. En fait, 82 % des organisations sondées dans le cadre de la présente étude ont indiqué que le « bouche à oreille » est une des plus importantes méthodes de recrutement pour leur programme de FCAP.

Beaucoup d'acheteurs éventuels ne comprennent pas assez bien les instruments hypothécaires pour établir si leur revenu est suffisant pour les rendre admissibles à un prêt. D'autres craignent que leur mauvais dossier de crédit va les empêcher pour toujours de posséder une maison. Dans les groupes types, certains répondants ont indiqué qu'ils hésitaient à entreprendre des démarches en ce sens parce qu'ils avaient peur de se faire escroquer en raison de leur manque de compréhension de la paperasserie et du dédale juridique qui accompagnent le processus. Certains avaient déjà acheté ou essayé d'acheter une maison dans le passé et avaient éprouvé une très mauvaise expérience. Les répondants s'entendent presque à l'unanimité pour souligner qu'un des principaux aspects favorables de la formation et de la consultation pour l'accession à la propriété est sa capacité de réduire les craintes en fournissant information et formation, ainsi qu'un soutien affectif, pour préparer les ménages au processus.

Les fournisseurs de FCAP contribuent également à aplanir les barrières psychologiques auxquelles font face de nombreux propriétaires-occupants actuels qui envisagent un changement de situation ou d'accéder à leur avoir propre accumulé. En effet, la plupart des propriétaires-occupants de longue date connaissent peu les nouveaux instruments financiers comme les rentes hypothécaires (prêt hypothécaire inverse). Beaucoup de nouveaux et d'anciens propriétaires sont des proies faciles pour les prêteurs aux pratiques abusives. Les services de formation après l'achat offerts par les fournisseurs de FCAP aident ces ménages à reconnaître et à éviter ces pratiques frauduleuses.

### Comment les services de FCAP s'attaquent aux barrières culturelles et linguistiques

Les barrières culturelles et linguistiques surgissent le plus souvent devant les groupes d'immigrants et les populations autochtones. Souvent, ces obstacles semblent insurmontables. Par exemple, une très forte proportion des terres des réserves indiennes sont détenues en fiducie pour le compte des tribus par le gouvernement fédéral ou détenues en fiducie par les tribus elles-mêmes. Une simple cession légale de ce bien est impossible et on ne peut grever le terrain d'une hypothèque pour les besoins d'un prêt. De plus, sur les territoires tribaux, les lois tribales ont préséance sur les lois des états et du gouvernement fédéral. Dans de nombreux cas, la saisie pour défaut de paiement hypothécaire nécessite la permission des autorités de la tribu. Les prêteurs hésitent souvent à faire affaire dans ces secteurs, en raison de ces incertitudes juridiques et financières. Les organisations de FCAP peuvent suggérer des solutions créatrices à ces problèmes d'ordre institutionnel — servir de médiateurs entre les intérêts des acheteurs et des vendeurs. Dans le cas d'un transfert de titre, les organisations de FCAP ont pu persuader les prêteurs d'accepter que des baux viagers visant les propriétés puissent servir de sûretés garantissant des prêts.

Elles ont également aidé les acheteurs éventuels s'initier aux subtilités entourant l'achat d'une maison.

Les barrières linguistiques empêchent de nombreux immigrants récents de s'aventurer dans le labyrinthe juridique et financier caractérisant l'achat d'une maison. Beaucoup d'agences offrent les services d'interprètes formés et familiarisés avec le processus d'achat d'une maison. Les organisations offrent également des séances multilingues de formation et de consultation. Même si l'on peut contourner la barrière linguistique directement en traduisant les formules et documents hypothécaires dans d'autres langues, cela ne permet pas d'aplanir les obstacles culturels sous-jacents. Par exemple, les traducteurs travaillant pour le Home Ownership Center de Minneapolis ont noté que la langue hmong ne contient même pas de concept pouvant s'appliquer directement à la propriété. Les lacunes cognitives des ménages provenant de cultures où la propriété est, par tradition, informelle ou collective sont souvent plus difficiles à combler que les obstacles linguistiques. De plus, les pratiques financières de différents groupes d'immigrants peuvent compromettre leurs capacités à se rendre admissibles à un prêt. Par exemple, il n'est pas rare que des clients d'origine asiatique disposent de la mise de fonds et d'un revenu suffisants pour acheter une maison mais non pas un dossier de crédit (ou même d'antécédents bancaires) parce qu'ils ont l'habitude de payer uniquement en argent comptant.

Plusieurs participants du groupe type de Minneapolis étaient des immigrants d'origine asiatique. Trois d'entre eux avaient essayé d'acheter une maison par leur propre moyen. Ils se sont emmêlés dans la paperasserie et se sont butés à leur incapacité de communiquer efficacement avec les agents de prêt des banques ou les courtiers immobiliers. Un aspect frappant de la communauté asiatique servie par de nombreux programmes de FCAP, c'est que ces clients n'avaient pas de problèmes financiers et que seules les barrières culturelles et linguistiques les empêchaient d'acheter une maison.

### Résumé du chapitre

Les services de FCAP accroissent les possibilités d'accession à la propriété des populations non servies de différentes manières. Premièrement, ils aident les propriétaires éventuels à surmonter les obstacles cognitifs par une formation sur le processus d'achat d'une maison. Il s'agit d'un aspect particulièrement important pour les ménages se trouvant devant des obstacles culturels et linguistiques. Beaucoup de ces ménages pourraient ne jamais devenir propriétaires simplement parce qu'ils sont rebutés par la complexité du processus.

Deuxièmement, les services de FCAP s'attaquent aux obstacles financiers, se rapportant au revenu, à l'actif et au crédit, qui empêchent les ménages d'acheter une maison. Les programmes de FCAP permettent aux ménages de s'ancrer dans la réalité et de trouver ensuite des chemins pour changer cette réalité. Les ménages apprennent à faire un budget qui les aidera à constituer une mise de fonds. Ils adoptent des stratégies pour rétablir un crédit médiocre. Les ménages se fixent des objectifs de revenu à atteindre s'ils veulent devenir propriétaires de la maison de leurs rêves.

Les organisations de FCAP jouent souvent un rôle plus actif sur les marchés locaux du logement en produisant des logements à coût abordable pour les ménages ayant suivi leur formation. Les organisations de FCAP interviennent fréquemment dans l'achat, la rénovation et la revente d'habitations. Beaucoup offrent un soutien financier et technique aux ménages qui veulent rénover leur propre maison. D'autres fournisseurs de services de FCAP sont également des promoteurs à part entière qui produisent des logements neufs à coût abordable pour propriétaires-occupants, de la cave au grenier.

Les experts du secteur, les fournisseurs de FCAP et les membres des groupes types s'entendent pour dire que les organisations de FCAP fournissent un service inestimable à leur clientèle. Beaucoup de ces clients qui sont devenus d'heureux propriétaires-occupants confient que cela leur aurait été impossible sans l'aide reçue. Toutefois, on n'a pas encore établi si la formation de FCAP réduit réellement les risques de défaillance et de saisie parmi ces ménages.

# Chapitre 5 – Compte rendu d'études statistiques, de recherches, d'anecdotes

Bien que les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété aient reçu un soutien presque unanime de la part des intervenants des milieux de l'habitation et de la finance, on n'a pas encore vraiment démontré que ces services permettent d'accroître ou de stabiliser le taux d'accession à la propriété. Cette lacune empirique découle notamment de la grande diversité existant entre les programmes. Jusqu'à récemment, le secteur était fragmenté entre une vaste variété de fournisseurs de FCAP offrant une formation qualitativement et quantitativement différente. L'évolution non réglementée de ce secteur, tout en favorisant les expériences et les démarches créatrices, ne facilite pas l'évaluation de son efficacité.

## Premières études sur la FCAP

Notons tout d'abord que toutes les premières études sur la FCAP souffrent de problèmes méthodologiques. Dans la plupart des cas, la faible taille des échantillons ou leur méthode de sélection compromet leur représentativité à l'échelle nationale ou sectorielle. De plus, en raison d'un manque de contrôle adéquat, les résultats des études n'ont pu être validés. Voilà pourquoi les experts du secteur de l'habitation estiment que ces premières études ne peuvent, au mieux, fournir que des renseignements anecdotiques.

L'analyse documentaire effectuée n'a pas permis de relever d'études publiées sur le sujet entre 1980 et 1995, bien que certains travaux non publiés ont été trouvés. Fannie Mae a engagé un consultant de l'extérieur pour procéder à une enquête exhaustive sur les organisations de consultation existantes. Le rapport, qui a été préparé en 1994 (Shabecoff, 1994), n'a jamais été publié.

## Étude sur le rapport coût-efficacité des interventions de prévention des saisies hypothécaires

Moreno (1995) fait une étude générale des services de prévention des saisies hypothécaires en présentant une énumération complète des coûts de ces saisies pour tous les intervenants. Sept acteurs différents ont un intérêt dans le cadre d'une saisie hypothécaire : le propriétaire-occupant, le prêteur, l'administrateur hypothécaire, l'assureur hypothécaire, OPG, la municipalité, le comté ou le canton et le quartier (Moreno, 1995). Le propriétaire-occupant risque de perdre son avoir propre accumulé en plus d'avoir à acquitter tous les frais associés à l'acquisition de la maison. En outre, il perd l'accès à un logement stable de qualité décente. La détérioration du dossier de crédit de ces ménages compromettra l'achat, ou même la location, d'un autre logement. Souvent, un autre logement de taille similaire sera plus coûteux mensuellement que la propriété saisie. Moreno estime à 554 $ les frais de logement mensuels moyens des personnes bénéficiant d'un service de prévention des

cas de saisie dans le cadre de deux programmes de Minneapolis / St. Paul. Le loyer mensuel moyen des appartements de taille comparable dépassait 700 $ dans la région. Troisièmement, non seulement les propriétaires-occupants saisis perdent les avantages fiscaux accompagnant la propriété, mais ils écopent également d'un fardeau fiscal éventuel. Toute remise de dettes (qu'il s'agisse d'une partie du solde du principal ou des intérêts accumulés) accordée dans le cadre de la saisie est considérée comme un revenu par Internal Revenue Service (IRS). Selon les estimations de Moreno, une famille perd en moyenne 7 200 $ à la suite d'une saisie.

Dans le cas d'un prêt assuré, le prêteur perdra les frais non remboursables comme le paiement des intérêts versés aux investisseurs et les frais de tenue et d'entretien des propriétés. Pour les crances de leur propre portefeuille, les prêteurs risquent de perdre le montant total se rapportant à la saisie (frais juridiques, frais d'entretien et honoraires du courtier pour la revente, etc.). Les administrateurs hypothécaires perdront des revenus provenant de leurs droits d'administration, sur une moyenne de cinq ans pour un montant estimatif de 225 $ par année selon la Mortgage Bankers Association (1994). Moreno estime que les pertes par saisie pour les prêteurs sont de 1 500 $ pour un prêt assuré FHA et de 2 300 $ pour un prêt ordinaire et de 1 125 $ pour les administrateurs.

Les assureurs hypothécaires (FHA, VA et assureurs privés) perdent la différence entre le prix de vente de la propriété saisie et la somme du solde impayé et de tous les frais découlant de la revente (impôt non payé, frais juridiques, frais de possession, frais de courtage, etc.) jusqu'à concurrence de la garantie. En 1997, le HUD et la Veteran's Administration ont accusé des pertes moyennes par saisie de 28 000 $ pour les prêts assurés FHA et de 10 600 $ pour les prêts VA. United Guaranty Corporation rapporte que ses pertes moyennes sont de 17 300 $ par saisie pour ses prêts ordinaires assurés.

Les OGP (Fannie Mae, Freddie Mac et Ginnie Mae) encaissent des pertes à la suite d'une saisie lorsque les prêts hypothécaires sont vendus sur le marché secondaire. D'après les vagues données provenant des OGP, Moreno estime que leurs pertes moyennes sont de 6 400 $ à 8 000 $ par saisie.

Le plus souvent, les pertes que doivent essuyer les municipalités, les comtés et les quartiers à la suite d'une saisie se rapportent à des prêts indirects et associés à l'égard de prêts FHA. Les villes, les contés et les districts scolaires vont perdre des recettes fiscales à la suite de l'inoccupation d'une maison. Lorsqu'il s'agit de remettre une propriété sur le marché, c'est la municipalité qui doit assumer les frais de rénovation ou de démolition. Les propriétés avoisinantes vont voir leur valeur de revente s'abaisser, une hausse du vandalisme et d'autres problèmes sociaux découlant de l'inoccupation de l'immeuble. Selon Moreno (1995), une municipalité perdra en moyenne 27 000 $

par saisie à l'égard d'un prêt FHA tandis *que pour un quartier ces dépenses seront* de 10 000 $ environ.

En somme, selon une estimation conservatrice, les pertes totales pour tous les intervenants s'élèvent en moyenne à 73 300 $ pour une saisie à l'égard d'un prêt assuré FHA et à 26 600 $ pour un prêt ordinaire. Les prêteurs privés détiennent de nombreux produits hypothécaires abordables au sein de leur portefeuille de prêts. Si une saisie frappe un de ces prêts, le coût sera encore plus élevé.

Family Housing Fund de Minneapolis / St. Paul déclare que ses dépenses liées à ses activités de prévention des saisies s'élèvent à 3 300 $ en moyenne par ménage. Parmi les personnes ayant suivi ce programme, 50 % sont parvenus à demeurer à jour dans leurs paiements hypothécaires pendant plus de deux ans après la fin du programme. Parmi les ménages restants, 77 % avaient des paiements en souffrance ou étaient en situation de défaut. Le reste des ménages avaient vendu leur maison et avaient déménagé. Si l'on tient compte de ce taux de réussite, il en coûte 5 100 $ par prévention réussie. Comme le souligne Moreno, il s'agit là d'une aubaine comparativement aux pertes estimatives essuyées par les intervenants dans le cas d'une saisie.

Depuis 1995, plusieurs initiatives ont été mises sur pied pour évaluer les effets et l'efficacité des services de FCAP. Ce nouvel intérêt parmi les chercheurs a commencé par l'étude de Quercia et Wachter, parrainée par Fannie Mae. Le rapport Quercia-Wachter a ravivé l'intérêt *du HUD pour l'évaluation de l'efficacité* des services de consultation. À cette fin, le HUD a commandé une étude au Research Triangle Institute (RTI) sous la direction de George McCarthy. Bien que les résultats de cette étude aient été consignés en 1997, ils n'ont jamais été publiés. On trouvera à l'annexe 3, des extraits pertinents de cette étude de 1997. Un court résumé est présenté dans les lignes qui suivent.

### Étude du HUD et du RTI de 1997 sur l'efficacité de la consultation pour l'accession à la propriété

L'étude avait pour objectifs d'élaborer et de prétester du matériel d'enquête en vue de son utilisation dans le cadre d'un sondage d'envergure sur l'efficacité des services de consultation dans la promotion de l'accession à la propriété et la réduction des risques de défaillance auprès des ménages des marchés non servis. Dans le cadre de cette recherche, on a procédé à des études de cas détaillées de quatre programmes de FCAP. Les études de cas comportaient des séances de groupes échantillons réunissant des personnes ayant suivi les programmes de FCAP de l'une ou l'autre des quatre organisations. Ces séances ont permis de recueillir des renseignements précieux permettant d'illustrer le rôle de la FCAP dans la responsabilisation des ménages en vue de leur accession à la propriété. Il s'agit là d'un aperçu unique des services de FCAP par les yeux et les mots mêmes des participants aux programmes. Les principales constatations sont présentées ci-dessous.

### Motifs ayant poussé les ménages à participer au programme

Bien qu'on connaisse bien les méthodes utilisées par les fournisseurs de FCAP pour recruter leur clientèle cible, on ne sait pas quelles sont les méthodes les plus efficaces. On a demandé aux participants des groupes types pour quelles raisons ils avaient pris contact avec le programme de FCAP en premier lieu. Voici les raisons qu'ils ont données en ordre d'importance :

- aide relativement à un dossier de crédit médiocre ou inexistant;
- recommandation d'un courtier en immeubles, d'un prêteur, d'amis ou de parents;
- le processus d'achat étape par étape présenté par le programme;
- l'aide à la mise de fonds ou la subvention offertes;
- le type ou l'emplacement des maisons offertes par l'entremise du programme;
- une réduction des versements hypothécaires et une meilleure valeur de la maison pour l'argent versé grâce au programme.

Deux citations illustrent bien les motifs de participation :

> *J'étais convaincu que nous ne pourrions jamais acheter. J'étais pauvre depuis si longtemps. Nous n'avions jamais eu de crédit décent. Quand nous avons découvert que nous avions assez d'argent pour être admissibles et que nous pouvions recevoir une aide à la mise de fonds pour les frais connexes, nous sommes devenus tout excités et avons pris le premier rendez-vous que nous avons pu obtenir.*

> *Quand nous sommes arrivés aux États-Unis, nous avions beaucoup d'enfants, une famille de huit, et il était très difficile de trouver un logement à louer.*

### Aspects les plus utiles du programme pour les ménages

Il est important d'établir quels sont les aspects les plus précieux des programmes de FCAP pour les participants. Lorsqu'on leur a demandé de désigner ces aspects, les répondants de tous les groupes types ont indiqué la formation sur le budget. Dans le même ordre d'idée, les participants des quatre programmes ont confié qu'ils avaient acquis une meilleure connaissance et une meilleure discipline à l'égard de la tenue d'un budget, de l'épargne et de la tenue des priorités en général. Voici quelques citations :

> *Maintenant, nous n'achetons plus de nourriture si les factures ne sont pas payées, nous allons manger chez maman.*

> *J'étais la reine du mauvais crédit. Maintenant, je suis conseillère en crédit.*

> *Les conseillers m'ont fait prendre conscience des folles dépenses que nous faisions. Nous avons dû rendre compte de chaque dollar dépensé. Nous savons maintenant de facture en facture où exactement va l'argent. Ils m'ont montré comment faire pour épargner 50 $ par mois.*

Voici d'autres importants aspects du programme relevés dans les groupes types (en ordre d'importance) :

- soutien moral / encouragement / attitude sans jugement;
- cahiers de cours, feuilles de calcul;
- présentation du contrat, de la convention d'achat, des autres documents juridiques;
- défense, influence, rôle d'intermédiaire auprès des prêteurs par les intervenants du programme;
- information sur l'inspection et l'entretien d'une maison;
- conseil sur le crédit et préparation en vue des relations avec les banques.

### Comment les services de FCAP facilitent l'accès à la propriété

Pour sonder les répondants sur la perception qu'ils ont de l'efficacité des services de FCAP, le modérateur a demandé : « Auriez-vous été capable d'acheter une maison (ou de garder votre maison) sans participer à ce programme? » On a sondé chaque participant individuellement afin de dresser un tableau aussi complet que possible. Au total, 59 % des participants (26 sur 44) ont indiqué que le programme leur avait donné accès à la propriété. Ils ont confié qu'ils n'auraient pas pu acheter ou conserver leur maison sans celui-ci. Bien que le reste des répondants aient dit qu'ils auraient probablement pu acheter une maison sans le programme, ils estiment que celui-ci a simplifié, démystifié et accéléré le processus et leur a permis d'accéder à une maison de meilleure qualité. Les participants ont également relevé plusieurs résultats que le programme avaient eus sur d'autres personnes qu'elles-mêmes :

- revitaliser le quartier cible;
- fournir des exemples de propriété pour la génération à venir;
- réunir ensemble différents groupes économiques;
- inspirer les autres (les amis et les parents) pour qu'ils accèdent à la propriété.

Certaines personnes ont souligné que le programme leur avait permis de comprendre comment le crédit fonctionnait et comment un dossier pouvait être rétabli. Confirmant les réponses directes obtenues à cette question, les connaissances et aptitudes démontrées par les participants de tous les groupes types tout au long des discussions ont convaincu les chercheurs que ces programmes parviennent avec succès à éduquer et responsabiliser ceux qui les suivent. Beaucoup de répondants se sont montrés confiants et s'exprimaient clairement lorsqu'ils relataient leur expérience et ils ont prouvé qu'ils comprenaient bien les concepts se rapportant au domaine hypothécaire.

### Appui des clients envers l'expérience de FCAP

Lorsqu'on leur aura demandé s'ils conseilleraient à un ami de suivre le programme d'un bout à l'autre, presque tout le monde dans chacun des quatre groupes a dit qu'il le ferait. De nombreux répondants ont déjà recommandé le programme à des amis ou parents. Beaucoup avaient eux-mêmes entendu parler du programme dans leur entourage.

On a demandé aux répondants si les clients devaient payer pour suivre le cours. Tout le monde était d'accord pour dire que la formation valait un droit d'entrée, mais on s'inquiétait du fait que c'est quelque chose qu'on ne sait pas avant de suivre le programme. Lorsque l'on a discuté si l'on devrait exiger que des acheteurs comme eux suivent une formation de FCAP, les participants de tous les programmes ont été unanimes pour dire que presque tout le monde pourrait bénéficier de la formation et des cahiers d'exercice. Comme une personne l'a dit :

> *Exiger est trop fort, mais il serait idiot de ne pas le faire.*

Règle générale, les répondants des groupes types de chacun des programmes ont indiqué que la formation qu'ils avaient reçue avait été une expérience favorable. De nombreux participants, qui ont réussi à acheter une maison après avoir suivi la formation de FCAP, ont indiqué qu'ils entretenaient auparavant de sérieux doutes quant à leur capacité de devenir propriétaires un jour. Pour illustrer ces doutes voici les points qu'ils soulèvent :

- croyances de la part des pairs et de leur propre part qu'il est impossible de posséder une maison si on est pauvre et que l'on a un mauvais dossier de crédit;
- sentiment de gêne du fait d'être un ménage immigrant ou à faible revenu ou d'être mis dans l'embarras, parrainé ou pris en pitié;
- peur de s'engager dans un prêt hypothécaire à long terme, en particulier lorsque le marché du travail est incertain;
- manque d'information sur un processus complexe dans son ensemble;
- crainte de se sentir submergé ou mélangé au milieu d'une paperasserie complexe;
- crainte d'être exploité par les prêteurs, les courtiers en immeuble, les avocats.

Les commentaires reçus en groupes types confirment à plusieurs égard que les services de FCAP motivent les individus à apporter d'importants changements dans leur vie. Même s'il reste à prouver que l'apprentissage en matière de gestion budgétaire se traduit par une réduction des risques de défaillance d'un ménage; il est encourageant de voir que les efforts visant à produire des propriétaires-occupants capables de contrôler et de gérer leurs finances portent des fruits.

On constate également avec encouragement que les personnes ayant suivi une formation de FCAP terminent le programme en étant confiants de devenir d'heureux propriétaires. L'observation qui émerge de l'étude c'est que la plupart des familles ayant terminé une formation de FCAP ne seraient pas devenues propriétaires sans l'aide reçue.

## Autres travaux de recherche récents

### a) Enquête de 1997 de la Mortgage Guaranty Insurance Corporation

En juin 1997, la Mortgage Guaranty Insurance Corporation (MGIC) publiait les résultats d'un sondage auprès de 153 organisations communautaires. Voici certaines constatations dignes de mention :

- 88 % des organisations estiment qu'une formation avant la recherche d'un logement est essentielle pour assurer la bonne préparation de l'acheteur;
- 82 % pensent que des conseils sur le crédit avant la recherche d'une maison sont essentiels pour assurer la bonne préparation de l'acheteur;
- 70 % jugent qu'une présélection avant la recherche d'une maison est essentielle pour assurer la préparation d'un acheteur éventuel.

Il est ironique de rappeler que MGIC est l'un des plus gros fournisseurs nationaux de télé-FCAP. La majeure partie des ménages désireux de recevoir une formation téléphonique ont déjà signé une convention d'achat, de sorte qu'ils ont de beaucoup dépassé l'étape de la recherche d'une maison dans le processus d'achat.

Selon les résultats de l'enquête MGIC, le coût moyen des services de consultation et de formation est de 650 $ par acheteur éventuel. Toutefois, une grande variation existe — de 100 $ à 3 200 $ par ménage. Les programmes comportant des services de consultation accusent les coûts moyens les plus élevés, parce qu'ils sont personnalisés ce qui demande du temps et du travail.[19]

Comme on e constate au tableau 3 cidessous, ce sont les pouvoirs publics qui assument la part la plus importante des programmes de consultation avant et après l'achat (35 et 37 % respectivement). Les prêteurs assument 32 % des frais de formation avant l'achat. Les conbributeurs privés versent 24 % des dépenses de consultation après l'achat. Dans le cas des emprunteurs, ils assument 7 % des frais de formation avant l'achat et 9 % des frais de consultation après l'achat. Le représentant du HUD sondé dans le cadre de cette étude (SCHL) a indiqué que ce ministère assumait en moyenne 25 % des dépenses de consultation et de formation, soit vraisemblablement la majeure partie des fonds publics engagés.

**Tableau 3 – Qui paie pour les services de FCAP?**

| Source | Avant l'achat | Après l'achat |
|---|---|---|
| Fonds publics (fédéral, état et échelon local) | 35 % | 37 % |
| Prêteurs | 32 % | 16 % |
| Contributions privées autres que prêteurs | 15 % | 24 % |
| Organisation de soutien à l'habitation et à la collectivité | 11 % | 14 % |
| Emprunteurs | 7 % | 9 % |

*Source : Tapping Our Naton's Homeownership Potential: A survey of community-based organizations, MGIC, 1997*

MGIC rapporte que seulement 10 % des programmes sondés demandent aux clients de verser un droit d'admission pour les services de consultation et de formation. Il s'agit d'un écart important par rapport aux 48 % relevé dans l'étude de la SCHL. MGIC précise que le cours de formation pour l'accession à la propriété dure onze heures en classe tandis que la durée moyenne des services de consultation est de 13 semaines.

Selon l'étude de MGIC, les cinq principaux obstacles à l'accession à la propriété sont, dans l'ordre :

- ne pas disposer d'actifs suffisants pour acquitter une mise de fonds et les frais connexes;
- un mauvais dossier de crédit;
- ne pas disposer de renseignements suffisants pour amorcer le processus d'achat d'une maison;
- ne pas disposer d'un revenu suffisant pour assumer les versements hypothécaires;
- ne pas être en mesure de trouver une maison abordable.

À l'exception de la proportion d'organisations qui offrent des services de FCAP payants, les résultats de l'enquête de MGIC correspondent étroitement à ceux de l'enquête menée dans le cadre de la présente étude.

**b) Analyse des services de FCAP fournis par Freddie Mac et de son programme de prêt à coût abordable**

En octobre 1997, Freddie Mac publiait les résultats d'une analyse de son portefeuille de prêts Affordable Gold[20] (Stamper, 1997). On voulait ainsi tenter de comprendre pourquoi le portefeuille Affordable Gold présentait un taux de comptes en souffrance de trois à six fois plus élevés que les créances ordinaires. Une analyse approfondie du rendement des emprunteurs ayant contracté un prêt Affordable Gold a montré que la « superposition » du risque expliquait la mauvaise qualité de ces prêts. Quand ces prêts sont accordés en fonction de critères plus souples (mise de fonds faible, rapport versement-revenu plus élevé que la moyenne et normes de crédit plus libérales, ces ménages s'exposent à des risques de perte sur nantissement (risque que le prix de leur maison devienne inférieur à leur solde hypothécaire) et à des risques de capacité (risque que leur revenu devienne insuffisant pour couvrir les paiements courants). L'analyse a démontré que le profil de risques des emprunteurs ayant contracté un produit à coût abordable était notablement moins bon que le profil de risques des produits ordinaires.

En annulant les effets du profil de risques, l'étude de Freddie Mac a montré que le dossier de remboursement des emprunteurs du portefeuille à coût abordable était en réalité meilleur que celui que les modèles basés sur le remboursement des prêts ordinaires auraient prédit. Cela signifie que les emprunteurs d'un prêt ordinaire auraient accusé un taux de comptes en souffrance et de cas de défaut plus élevés s'ils avaient été exposés aux mêmes risques que les clients du produit à coût abordable. Cela pourrait indiquer que les ménages recevant une formation de FCAP sont en mesure de contrôler leur budget en cas de crise, ce que ne pourraient faire les ménages ayant contracté un prêt ordinaire. Toutefois l'analyse ne peut indiquer d'où provient ce

meilleur rendement. Elle ne peut rendre compte des écarts globaux à cet égard fondés sur la superposition du profil de risque du portefeuille à coût abordable.

**c) Autres recherches en cours**

En 1999, on a lancé deux projets ambitieux qui permettront d'obtenir des renseignements précieux sur l'efficacité des programmes de FCAP. La première recherche est parrainée par la Ford Foundation, laquelle a versé 50 millions de dollars pour la création d'un marché secondaire de prêts hypothécaires « à coût abordable ». On a choisi la Self-Help Credit Union de Durham (Caroline du Nord) pour mettre sur pied l'infrastructure du marché secondaire et garantir les prêts accordés par une variété de prêteurs d'un bout à l'autre des États-Unis. On s'attend que le programme devrait produire un portefeuille de prêts hypothécaires d'environ 2 milliards de dollars servant 35 000 nouveaux propriétaires-occupants au cours des cinq premières années. Dans le cadre du programme, la Ford Foundation a engagé une équipe d'évaluation du Center for Community Capitalism de l'Université de Caroline du Sud à Chapel Hill. L'équipe prévoit suivre un échantillon aléatoire de grande taille de propriétaires-occupants (environ 2 500 ménages) pendant une période de sept ans afin de vérifier leur rendement quant au remboursement de leur prêt hypothécaire. L'étude tentera entre autres de mettre en relation certains aspects des services de FCAP reçus par les ménages avec leur rendement hypothécaire.

Dans le cadre d'un programme semblable, le Congrès des États-Unis a approuvé des crédits de 30 millions de dollars pour financer un programme pilote appelé NeighborWorks HomeOwnership Pilot. Ce programme veut permettre à 10 000 ménages d'accéder à la propriété au cours des trois prochaines années. Les services de FCAP constituent un volet fondamental de ce programme, tous les emprunteurs devant suivre une telle formation auprès d'un conseiller accrédité par NeighborWorks. De plus, l'évaluation tentera en partie d'établir quels sont les aspects de la formation de FCAP qui ont eu la plus grande influence sur le rendement hypothécaire des ménages. On a engagé une équipe du Center for Urban and Regional Studies de l'Université de la Caroline du Nord afin d'évaluer le projet pilote. Dans le cadre de cette évaluation, on suivra un échantillon aléatoire de propriétaires-occupants pendant au moins trois ans. On s'attardera à différents aspects du programme, y compris certains se rapportant à la formation de FCAP reçu par les participants, pour analyser le rendement hypothécaire. On espère recevoir les premiers résultats de l'évaluation à l'automne 2000.

Des membres du Members of NeighborWorks Training Institute ont procédé à une étude interne non publiée visant à estimer le coût de la formation des instructeurs de FCAP et le coût de la formation de FCAP à l'échelon des organisations. NeighborWorks organise six formations par année en différents lieux du pays. Environ 210 instructeurs sont ainsi formés (35 par classe) par année. L'étude a démontré qu'il en coûte 800 $ par instructeur pour la formation de cinq jours qu'il reçoit. Toutefois, on a noté qu'il a fallu au moins trois ans pour couvrir les dépenses d'élaboration du contenu.

NeighborWorks rapporte que le coût de fourniture d'une formation de FCAP à l'échelon des organisations dépend essentiellement du nombre de ménages formés par année. La formation normale (Fastrak) de huit heures coûte 150 $ par ménage aux fournisseurs à fort volume (plus de 30 ménages par mois). Les frais augmentent rapidement à mesure que le nombre de ménages servis diminue. NW estime qu'il en coûte de 400 à 600 $ par ménage aux fournisseurs à faible volume. Les coûts de formation augmentent également dans le cas des programmes de consultation personnalisée à forte composantes de main-d'œuvre. NW indique que les frais de consultation par ménage dépassent 1 000 $ dans le cadre de leur HomeBuyers' Club — formation à long terme et programme de soutien pour les ménages qui ne sont pas prêts à suivre le programme Fastrak.

**Autres renseignements anecdotiques sur les effets et l'efficacité des programmes de FCAP**

Dans le cadre de l'enquête du présent projet de recherche, les représentants de certains des intervenants les plus importants du secteur ont admis avoir exécuté certains travaux exploratoires sur certains portefeuilles afin de déterminer si les services de FCAP avaient une influence sur les risques de défaillance. Toutefois, les résultats sont mitigés.

Tous les représentants soulignent qu'ils enregistrent un taux de comptes en souffrance beaucoup plus élevé que la moyenne chez les débiteurs hypothécaires offrant un produit à coût abordable et ayant reçu une formation de FCAP. En moyenne, le taux de comptes en souffrance correspond au double ou au triple de celui des prêts hypothécaires ordinaires. Par contre, une proportion beaucoup plus importante de ces comptes en souffrance ont été rétablis avant d'en arriver à une situation de défaut que ce qui serait normalement le cas pour les produits hypothécaires ordinaires.

En ce qui concerne les risques de défaillance, un répondant provenant d'une société possédant un portefeuille de créances de très grande taile a souligné que le taux de défaillance est notablement plus élevé chez les emprunteurs ayant reçu une formation de FCAP. Cette constatation a pu être faite après avoir neutralisé une variété de facteurs y compris des caractéristiques démographiques, le rapport de la dette au revenu et le rapport versement-revenu au moment de la souscription. Toutefois, le répondant a précisé que l'analyse péchait probablement par un échanillon biaisé. Voilà pourquoi ces résultats n'ont jamais été rendus publics. Soulignons ici que la très grande majorité des emprunteurs avaient bénéficié d'une formation télé-FCAP.

Un autre informateur interrogé dans le cadre de l'enquête a indiqué que l'analyse du portefeuille réalisée par son organisation n'avait relevé aucun écart significatif quant aux probabilités de défaillance des clients des services de FCAP et des propriétaires-occupants ayant contracté un prêt hypothécaire ordinaire. L'analyse avait neutralisé les effets des caractéristiques démographiques, des modalités du prêt et de la participation ou non à une formation de FCAP.

Enfin, un représentant d'une dernière organisation nationale de grande taille a rapporté que les risques de défaillance

étaient notablement inférieurs dans le cas des acheteurs ayant reçu une formation de FCAP. L'analyse avait porté sur un portefeuille à fort volume et elle tenait compte des mêmes facteurs que les analyses évoquées ci-dessus.

Soulignons ici que ces rapports anecdotiques, bien qu'ils soient fondés sur des données empiriques, n'ont jamais été rendus publics. En effet, les organisations elles-mêmes ne se fiaient pas aux résultats pour au moins trois raisons. Premièrement, on a jugé que l'analyse était déficiente sur le plan méthodologique. On a soupçonné, pour la plupart d'entre elles, que les échantillons de clients ayant reçu une formation de FCAP n'étaient pas représentatifs. Deuxièmement, les résultats portaient sur une période de temps inhabituelle (soit la longue expansion économique des années 1990) à partir de laquelle il semble risqué de faire des déductions touchant d'autres périodes. Enfin, même si l'on a pu relever des écarts statistiques quant au rendement hypothécaire, on n'est pas sûr qu'il s'agisse là de différentes pratiques. Dans le cas d'un échantillon de grande taille, un taux de cas de défaut de 1,04 % peut être jugé statistiquement différent d'un taux de 1,043 %, mais on ne voit pas comment un tel écart peut contribuer à expliquer les différences individuelles quant aux probabilités de risques entre les ménages. En particulier, comme les analyses se fondent presque exclusivement sur des renseignements recueillis lors de la souscription du prêt, il se peut qu'elles ne saisissent même pas les déterminants essentiels contemporains de la situation de défaut.

La plupart des organisations interrogées dans le cadre de l'enquête ont indiqué que le taux de cas de défaut est faible pour les ménages ayant suivi une formation de FCAP (seulement 53 des 79 organisations possédaient des renseignements sur leur rendement hypothécaire; très peu disposaient de renseignements complets). La majorité (28 sur 53) a indiqué un taux de défaillance de l'ordre de 1 % (soit à peu près la moyenne de tous les prêts hypothécaires aux É.-U.). Parmi cette catégorie, 15 sur 18 ont enregistré un taux de défaillance approchant le zéro (inférieur à 0,3 %). Les 25 autres organisations enregistrent un taux de défaillance allant de 2 à 5 %, une organisation rurale l'estimant à près de 8 %.

### Résumé du chapitre

Après trois décennies d'activités dans le domaine des services de FCAP, la documentation analytique sur le sujet est remarquablement mince. Aucune étude rigoureuse n'évalue la prétention selon laquelle les services de FCAP permettent de réduire les risques de défaillances hypothécaires. Peu d'études se penchent sur le rapport coût-efficacité des services de FCAP. Le peu que nous savons sur le sujet suggère que les programmes de FCAP doivent satisfaire des attentes secondaires pour avoir survécu aussi longtemps sans preuve de leur efficacité.

# Chapitre 6 - Opinions des experts du secteur sur les services de FCAP

Dix-huit représentants des principaux intervenants du secteur (OPG, prêteurs nationaux, organisations sans but lucratif, assureurs hypothécaires, courtiers en immeubles nationaux, etc.) ont été interviewés dans le cadre de la présente étude. Nous avons présenté plus haut une partie des résultats de ces interviews, soit leur point de vue sur l'AHECI et les autres tentatives de définir un contenu national et des normes d'accréditation. Un autre volet de l'interview portait sur l'évolution des services de FCAP aux É.-U., leur situation actuelle et les attentes à leur égard pour l'avenir.

## L'évolution du secteur de la FCAP

Tous les répondants ont rappelé que l'origine des services de FCAP aux É.-U. remontait aux efforts du HUD visant à créer des programmes de démonstration de services de consultation en habitation. Quelques représentants d'organisations nationales sans but lucratif ont souligné que certaines contributions de leur organisation avaient marqué l'évolution ultérieure du secteur. Tous les répondants se sont entendus pour dire que la stagnation du taux d'accession à la propriété conjuguée avec l'effondrement des marchés côtiers du logement au cours des années 1980 avaient modifié l'objet des programmes de FCAP, puisqu'ils étaient alors passés de services de prévention des cas de défaut hypothécaire à des services de formation à l'accession à la propriété.

Lorsqu'on a demandé aux répondants si le domaine de la FCAP avait évolué de manière « organique » (de la base vers le haut) ou « intentionnelle » (du haut vers la base), ils ont tous répondu « les deux ». Deux répondants sur trois estiment que les organisations de FCAP n'auraient pas vu le jour sans le soutien du HUD. On a également souligné que les crédits du HUD versés aux services de consultation en habitation avaient contribué à stimuler l'activité, c.-à-d. à amener les organisation locales à envisager l'adoption de services de FCAP dans le cadre de leur stratégie d'intervention globale. L'autre tiers des répondants a souligné que de nombreux fournisseurs de FCAP s'étaient développés avec peu ou pas de soutien financier de la part du HUD. Tous les répondants sont d'accord pour dire qu'une fois que la consultation en habitation a pris racine dans le paysage sans but lucratif, elle a fleuri de manière organique. En d'autres termes, l'évolution du secteur n'a pas été dirigée d'en haut, mais elle a plutôt été caractérisée par une forte influence locale et de nombreuses variations à cette échelle.

Tous les répondants ont indiqué que la rapide croissance de la télé-FCAP était le plus important développement des années 1990. Tous se sont entendus pour dire que cette croissance avait été alimentée par la décision de Fannie Mae d'accepter la formation par téléphone de GE Capital pour satisfaire ses exigences de consultation pour ses produits à coût abordable. Tous les répondants sauf un jugent que la télé-FCAP ne réduit probablement par les risques de défaillance chez les emprunteurs. La plupart estiment qu'il s'agit là d'un exercice pour la forme, en particulier si l'on tient compte du fait qu'on s'en prévaut le plus souvent une fois que la maison a déjà été choisie.

### L'avenir de la FCAP — la menace posée par les cotes de crédit

Les opinions sont partagées en ce qui concerne l'avenir de la FCAP. Pour beaucoup de répondants, l'utilisation étendue des cotes de crédit constitue une grande menace pour le secteur de la FCAP. La faculté des programmes de FCAP de désigner les ménages solvables à l'intérieur des populations non servies sera supplantée par des modèles de prédiction perfectionnés. On peut résumer ce point de vue dans les termes d'un répondant :

> *Si vous pouvez prédire avec exactitude qui va se trouver dans une situation de défaut ou non, pourquoi auriez-vous besoin d'un service de consultation? Tout ce qu'il vous reste à faire c'est de fixer le juste prix.*

D'autres répondants se sont montrés moins optimistes quant à la valeur des cotes de crédit. On a souligné que celles-ci n'avaient connu une utilisation étendue qu'au cours de l'expansion économique prolongée actuelle. Tout comme la véritable valeur des services de FCAP ne peut être mesurée jusqu'à ce que les ménages aient été exposés à une situation difficile, les modèles comportementaux fondés sur les cotes de crédit ne pourront prédire avec justesse les risques de cas de défaut si le contexte macroéconomique change.

Un répondant a prédit que la généralisation de la tarification fondée sur le risque et des créances de qualité inférieure serait une bénédiction pour le secteur de la FCAP :

> *Pensez-y. Si une famille n'a pas les moyens d'acheter une maison maintenant alors que les normes de souscription sont souples, comment pourrait-elle le faire si le taux de leur prêt hypothécaire est deux ou trois points plus élevés en raison de sont profil de risques? Si elle le fait, qui ramassera les morceaux lorsqu'elle ne pourra plus payer? Ce sera nous [les fournisseurs de FCAP], voilà tout. De toute façon, vous oubliez que ce que nous voulons c'est accroître l'accession à la propriété. Comment comptez-vous accroître l'accession à la propriété en augmentant le prix du crédit hypothécaire? Personne n'affirme que les prêts hypothécaires seront moins chers grâce aux cotes de crédit. Une grande demande continuera d'exister pour les organisations faisant la promotion de l'accession à la propriété auprès des familles à revenu faible ou modéré et des classes marginales.*

Tous les répondants ont souligné les problèmes juridiques qui pourraient guetter le domaine des cotes de crédit. Comme l'algorithme permettant de calculer les cotes de crédit est utilisé sous brevet, et comme les agences d'évaluation du crédit refusent aux emprunteurs l'accès à leurs cotes, l'individu est jugé sur des critères à l'égard desquels il ne dispose que d'une bien maigre information. On ne fournira que des renseignements généraux ou vagues à ceux qui veulent améliorer leur cote de crédit. Si l'on ne sait pas comment les cotes sont calculées, il est impossible de juger de leur équitabilité à l'égard de variables comme la race, le sexe, ou l'origine ethnique. Un traitement différent ou arbitraire d'emprunteurs éventuels pourrait mener à un recours collectif. Selon certains répondants, l'utilisation des cotes de crédit pour le rationnement du crédit devrait bientôt mener à des actions en justice.

Les répondants ont également relevé un autre développement à venir dans le domaine de la FCAP, soit la généralisation de la souscription automatisée pour déterminer l'admissibilité des clients. Presque tous les fournisseurs de FCAP ont accès à l'un ou l'autre des nombreux logiciels de souscription de bureau (le Desktop Underwriter de Fannie Mae, le Loan Prospector de Freddie Mac, le NeighborWorks 2000 de NHS). Au cours des discussions avec les représentants des fournisseurs de FCAP, presque tous ont affirmé posséder l'un ou l'autre de ces logiciels, mais seulement un sur trois avait commencé à l'utiliser. Fannie Mae a également distribué le logiciel Desktop Counselor, qui aide les fournisseurs de FCAP à sélectionner les clients selon le type d'aide dont ils pourraient avoir besoin.

### Normalisation du contenu national

Douze répondants ont estimé que le contenu de FCAP et les autres pratiques seront normalisées dans l'avenir. Les avis étaient partagés en ce qui concerne le succès qu'aurait l'AHECI quant à son objectif de normalisation du contenu national et des normes d'accréditation. Plusieurs intervenants ont souligné que les contenus avaient déjà commencé à se ressembler, en particulier grâce à l'utilisation généralisée du matériel de formation peu coûteux distribué par Fannie Mae et d'autres organisations nationales. Deux répondants ont fait la prévision suivante : le secteur de la FCAP se répartirait en deux grands sous-secteurs : les organisations faisant de la formation pour le « cycle complet », de la consultation et du développement communautaire et les gros fournisseurs de services de formation technicisée à l'intention des acheteurs, probablement par l'entremise de la vidéoconférence.

### Activités de FCAP ayant remporté du succès

On a demandé aux répondants de décrire des activités de FCAP ayant remporté du succès et d'en donner un compte rendu. Dans presque tous les cas, les répondants ont décrit des initiatives locales novatrices dont ils avaient eu connaissance. En en faisant le compte rendu, les répondants ont pu relever certains points essentiels au succès :

- une connaissance intime du marché du logement local et de la population servie;
- l'adoption de stratégies adaptées aux conditions locales;
- une démarche de promotion parvenant à atteindre la clientèle cible;
- le nombre et la qualité des partenariats avec les prêteurs, les organisations gouvernementales et les autres sources de soutien à leur clientèle;
- la volonté d'expérimenter différents programmes et méthodes (il y a plus d'une formule menant au succès);
- la capacité d'évaluer la réussite d'un programme par une collecte et une analyse de données.

#### a) Connaissance locale

Tous les répondants estiment qu'une compréhension approfondie du marché du logement local et de la population cible sont les deux éléments essentiels à la réussite d'un programme. Comme un intervenant l'a affirmé :

*Un programme ne pourra réussir que s'il adapte ses efforts aux besoins de ses clients à l'intérieur des limites imposées par les conditions locales. Cela pourrait vouloir dire animer des groupes dans la bonne langue ou trouver des moyens novateurs d'aller chercher des subventions pour la clientèle ou d'aménager, de construire et de mettre en vente des propriétés abordables là où on en trouve aucune.*

Selon la plupart des répondants, la grande variété des conditions locales et les différences touchant les populations servies par les organisations de FCAP sont responsables en grande partie de la grande variabilité qui existe entre les programmes. Toutefois, trois répondants ont souligné la tension naturelle qui existe entre le désir de normaliser les programmes à l'échelle nationale et la nécessité de donner aux programmes locaux la marge de manœuvre qui leur permettra d'adapter leurs efforts aux problèmes locaux. Plusieurs intervenants ont souligné qu'il est possible de normaliser de nombreux aspects de la formation de FCAP sans compromettre la capacité des fournisseurs locaux d'ajouter des composants de leur propre cru. Ils ont précisé que presque toutes les démarches de formation comportent des éléments communs (comprendre les prêts hypothécaires, établir le montant maximal d'un prêt hypothécaire pour lesquels un ménage peut être déclaré admissible, le processus de conclusion d'un prêt, etc.). Il serait possible d'offrir un contenu minimal sur lequel on se serait entendu.

Les répondants ont souligné que la plupart des organisations de FCAP offrent à la fois des services de formation et de consultation. C'est souvent par les services de consultation individualisée que les organisations peuvent résoudre les problèmes particuliers des ménages. Deux intervenants font également remarquer qu'une bonne part des variations observées dans les efforts locaux déployés par les organisations a moins à faire avec les méthodes de consultation et de formation adoptées qu'avec les autres types d'intervention dans lesquels les organisations locales s'engagent.

*Alors que la réussite générale du programme peut reposer sur sa capacité de combiner des services de formation et de consultation avec une intervention visant à produire des logements abordables ou à rénover le parc de logements existants ou avec la conception d'instruments hypothécaires novateurs qui permettraient aux ménages à faible revenu d'acheter un logement sur des marchés coûteux, il est encore possible de demander que des éléments de contenu particuliers soient inclus dans la formation et que les conseillers soient adéquatement formés pour faire leur travail.*

Un représentant d'une organisation nationale sans but lucratif a souligné qu'il faut faire attention parce que l'on met trop l'accent sur la connaissance intime du contexte local. Il fait valoir que même s'il est souhaitable que les organisations trouvent du personnel sur place, il est également important que le personnel connaisse le domaine de l'habitation et le processus d'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu. Voici ce qu'il affirme :

*Une personne formée au domaine de l'habitation pourra se mettre au fait des conditions locales et des problèmes relatifs au logement dans un délai assez court. Il est probablement plus difficile de former des gens sur place au domaine de l'habitation que de former des spécialistes de l'habitation aux problèmes locaux. Bien entendu, il demeure toujours important d'avoir accès aux collectivités locales.*

Un des aspects critiques de la connaissance du contexte local relevés par les répondants se rapporte à l'information sur les programmes nationaux, d'état et locaux qui offrent un soutien à l'accession à la propriété. En effet, l'un des services les plus importants fournis aux ménages par les fournisseurs locaux de FCAP est l'information sur les programmes locaux, d'état et fédéraux. La plupart des ménages qui prennent contact avec les organisations de FCAP ont peu de connaissances ou

de compréhension des différents programmes offerts dans leur région aux accédants à la propriété ou aux ménages à revenu faible ou modéré. Les organisations remplissent alors un double rôle consistant à informer leurs clients sur la disponibilité d'un service et de présélectionner ceux-ci pour le compte des organisations de soutien. Il est essentiel que les fournisseurs de FCAP aient une connaissance exhaustive des programmes disponibles et des lignes directrices qui les régissent.

**b) Mesures appropriées**

Adopter des mesures adéquates et créatives pour répondre aux problèmes de logement des marchés locaux non servis est probablement le plus grand défi auquel les organisations de FCAP font face. Comme on l'a noté plus haut, ces efforts dépassent souvent de beaucoup la portée de l'intervention en matière de formation et de consultation. Les répondants notent qu'il est toujours nécessaire d'adapter les services de formation et de consultation aux autres activités de l'organisation. Par exemple, dans les secteurs urbains du nord-est des États-Unis, une forte proportion du parc résidentiel abordable est vieux et détérioré et (ou) collectif. À Boston, New Britain, Hartford et de nombreuses villes industrielles de petite taille, le marché du logement abordable est dominé par des immeubles de deux, trois ou quatre logements nécessitant d'importants travaux de rénovation. Pour acheter ces logements, les ménages à faible revenu doivent disposer d'une mise de fonds importante et être en mesure de financer les travaux de rénovation. En outre, à l'achat du logement, le ménage devient à la fois propriétaire-occupant et propriétaire-bailleur. Les organisations de FCAP qui réussissent dans ces secteurs ajoutent à leurs programmes de formation des modules sur la propriété à bail, la rénovation et l'entretien. Elles sont au fait des programmes comme les programmes de prêt à la rénovation de l'article 203k du HUD et peuvent aider leurs clients à se démêler à travers les nombreuses formalités administratives exigées.

Un répondant qui travaille dans des secteurs ruraux où le logement abordable est souvent très rare souligne que les organisations de FCAP qui réussissent forment des partenariats avec la Rural Development Agency et les constructeurs locaux afin d'accroître le parc de logements abordables. La plupart des organisations en milieu rural servent une clientèle à très faible revenu n'occupant souvent que des emplois

saisonniers. Les programmes d'autoconstruction permettent aux acheteurs d'investir une mise de fonds en travail en consacrant un nombre important d'heures à la construction de leur maison. Le calendrier de construction coïncide avec la saison morte. Dans ces secteurs, les organisations de FCAP transmettent souvent des compétences en matière de construction et mettent l'accent sur la planification financière et la tenue budgétaire dans le cadre de leur formation pour aider les ménages à composer avec leur revenu irrégulier.

Dans les secteurs ruraux éloignés et sur les terres tribales, les agences de FCAP se buttent à de multiples obstacles à l'accession à la propriété, notamment une grave pénurie de logements décents abordables, des frais de construction extrêmement élevés, des revenus faibles et (ou) saisonniers, des obstacles institutionnels et un climat hostile. Pour compliquer la situation, la clientèle est éparpillée sur un vaste territoire. Pour faire face à ces contraintes, les organisations ont mis sur pied un service de formation mobile, en partenariat avec des organisations offrant des subventions très importantes, mis au point des modalités contractuelles spéciales pour surmonter les obstacles institutionnels et se sont appliquées à faire respecter des pratiques de construction de grande qualité pour tenir compte des conditions climatiques.

Dans un autre cas, le représentant d'un fournisseur de FCAP situé en Alaska a souligné la grande variété des marchés d'un bout à l'autre de l'état. Si les marchés urbains d'Anchorage peuvent ressembler à d'autres marchés urbains à prix élevé des 48 états continentaux, les marchés du versant arctique ou des villages autochtones de l'intérieur sont uniques. Les frais de construction d'une maison modeste de deux ou trois chambres à coucher (1 100 pi2) dépassent 250 000 $ sur le versant arctique. Il faut y appliquer des techniques de construction et de chauffage à entretien intensif. Les organisations de FCAP qui interviennent dans ces secteurs ont accès à différents programmes fédéraux et d'état permettant de subventionner les prêts de construction jusqu'à concurrence de la moitié. Il peut s'agir de programmes exigeant une conformité parfaite avec les lignes directrices en matière de l'utilisation de l'énergie ou l'utilisation de matériaux de construction particuliers, etc. Le répondant a fait remarquer que les praticiens de l'Alaska doivent se garder au fait des changements dans pas moins de 20 programmes de subvention. Le contenu de la formation qu'ils donnent reflète ces circonstances particulières. On y trouve des modules sur l'entretien, le chauffage, la ventilation, les méthodes non traditionnelles de plomberie et d'égout et divers aspects des lois tribales pouvant influencer le financement des habitations. Comme ils font venir la formation directement à leur clientèle, il leur est difficile d'offrir des services de consultation personnalisée sur une base régulière. On le fait plutôt par Internet ou radio BP, ce qui nécessite que les fournisseurs de FCAP aident les villages à rendre accessibles ces techniques publiques de communication.

### c) Réussite des interventions de promotion

Toutes les organisations de FCAP qui réussissent ont recours à de multiples méthodes de recrutement de leurs clientèles cibles. Quelques intervenants ont fait

remarquer que les organisations perfectionnent ces méthodes avec le temps. On note également l'importance d'expérimenter ces différentes méthodes. La plupart des organisations de FCAP s'en remettent à des canaux informels pour attirer la clientèle. Les répondants soulignent l'importance d'entretenir une « présence » sur place pour maintenir une publicité de bouche à oreille favorable. C'est ici que les partenariats et les relations jouent un grand rôle, puisque de nombreuses organisations de FCAP s'en remettent aux recommandations de ménages par les organismes gouvernementaux, les prêteurs et les courtiers pour maintenir une clientèle stable.

Certains répondants ont fait valoir que les organisations qui ciblent des groupes d'immigrants doivent pouvoir entretenir un contact direct avec des membres clés des communautés ethniques. Les liens avec les églises, les écoles et les autres organisations de quartier aident les organisations de FCAP à entretenir des relations avec les groupes locaux d'immigrants. À cette fin, il est important d'engager du personnel issu des groupes ethniques locaux, pouvant parler la langue de la clientèle cible et pouvant traduire le matériel de formation. Beaucoup d'organisations de FCAP offrent des cours en plusieurs langues.

**d) Administration des programmes et partenariat**

La qualité des liens entretenus joue un rôle particulièrement important pour les organisations de FCAP offrant des programmes après l'achat. Les intervenants sont parfaitement conscients de l'importance d'une intervention précoce pour maintenir et stabiliser la propriété après l'achat. Les organisations qui ne consentent pas de prêts de premier ou de second rang doivent établir une entente en bonne et due forme avec les administrateurs hypothécaires afin de les informer des comptes en souffrance assez tôt pour prendre les mesures qui s'imposent. Cet aspect est devenu particulièrement problématique avec l'émergence des marchés secondaires de prêts hypothécaires abordables, parce que souvent, l'administration est vendue séparément du prêt comme tel et tant les créances que leurs administrations sont revendues plusieurs fois. Plus souvent qu'autrement, l'information transmise avec la créance vendue ou l'entente d'administration n'inclut pas la mention des services de consultation après l'achat. Règle générale, les prêteurs reçoivent des rapports trimestriels de la part des administrateurs relativement à l'état des créances. La situation d'un compte en souffrance peut dépasser trois mois avant qu'elle n'attire l'attention du prêteur. Récemment, quelques organisations de FCAP sont parvenues à conclure des ententes avec certains prêteurs, administrateurs et des intervenants s'occupant de titrisation des créances hypothécaires pour que des renseignements sur les services de consultation soient versés dans les dossiers de prêt et d'administration, de sorte qu'une mise en garde précoce puisse être transmise.

**e) Plus d'une formule peut mener au succès**

Les répondants ont souligné le rôle important de l'innovation à l'échelle locale dans l'évolution du secteur de la FCAP. Conjuguées à la volonté de partager leurs réussites et leurs échecs, les expériences locales sont largement responsables de

l'adoption d'importants éléments du contenu national naissant. En outre, les répondants ont noté la facilité avec laquelle les fournisseurs de FCAP ont su adapter les méthodes employées dans d'autres régions pour répondre à des problèmes locaux.

**f) Collecte de données sur les réussites**

Les représentants des organisations nationales sans but lucratif ont souligné l'importance de tenir à jour des bases de données sur les clients pour assurer la continuité des organisations de FCAP. Même si beaucoup de bailleurs de fonds sont prêts à accepter des preuves anecdotiques de l'efficacité des programmes de FCAP, ces répondants estiment que les organisations devront à l'avenir pouvoir faire preuve de leur efficacité de manière empirique. Pour répondre à ce besoin, le NeighborWorks Network (faisant partie de la NRC [Neighborhood Reinvestment Corporation]) a mis au point un logiciel facilitant la collecte et la mise à jour des données par les organisations locales. Ce programme permet également d'uniformiser la collecte nationale des données de la NRC. Cette dernière organisation souligne également l'importance de mettre à jour périodiquement les renseignements sur les ménages.

Tous les intervenants ont reconnu l'importance critique de prouver de manière empirique l'efficacité des services de FCAP pour assurer la pérennité du secteur. Certains répondants se sont montrés déçus de ce que l'AHECI n'ait pas encore produit de résultats de recherche significatifs. On fait remarquer que tout le monde dans le secteur attend les résultats de l'étude Price-Waterhouse sur l'incidence des services de FCAP sur le comportement de remboursement des emprunteurs.

**Intérêt récent pour la FCAP de la part des leaders du secteur**

Les répondants ont fait remarquer que les leaders du secteur sont d'abord et avant tout intéressé par la FCAP parce que ces services créent des possibilités de prêt sur des marchés rentables. Même si l'on souligne que la CRA a pu être à l'origine de l'intérêt initial des prêteurs réglementés, tous les prêteurs sont maintenant en concurrence pour pénétrer les nouveaux marchés hypothécaires.

> *Alors que les taux d'accession à la propriété atteignent des sommets historiques, on manque d'emprunteurs de catégorie A+. S'ils ne veulent pas disparaître dans une fusion, les prêteurs doivent croître. Il faut donc développer de nouveaux marchés et trouver quelqu'un pour en faire le tri.*

Huit intervenants ont indiqué que Norwest ou Bank of America avaient adopté à cet égard une stratégie de marketing à faible coût. On estime que les prêteurs et administrateurs de grande taille ne font que profiter de l'infrastructure de commercialisation existante plutôt que d'en mettre une sur pied de leur cru. On note que les prêteurs ont de la difficulté à pénétrer les marchés qui leur sont « étrangers » et qu'à cet égard, ils se fient aux organisations locales pour les aider à y faire des percées. Deux répondants notent que des prêteurs de grande taille ont recours à d'autres stratégies pour pénétrer des marchés non servis, soit par l'entremise de leurs prêteurs affiliés accordant des prêts de qualité inférieure. Ils ont fait valoir que les plus gros prêteurs sur ce marché de second ordre (entreprises qui prêtent à des emprunteurs dont le crédit est entaché moyennant des taux d'intérêt supérieurs) comme The

Money Store sont possédés et exploités par deux gros établissements prêteurs. Grâce à leurs prêteurs sur le marché de second ordre, les banques peuvent réunir des renseignements sur le comportement des emprunteurs sur les marchés non servis.

Tous les répondants s'entendent pour dire que les organisations de FCAP font le « tri » des clientèles non servies pour le compte des prêteurs. Selon cette théorie, les organisations de FCAP sont en mesure d'établir qui parmi les clientèles non servies sont : 1) déjà solvables mais non admissibles à un prêt hypothécaire ordinaire – un bon exemple de ce type de ménage est une famille immigrante dont l'épargne et le revenu sont suffisants pour lui obtenir un prêt hypothécaire, mais qui ne possède pas de dossier de crédit ni même d'antécédents bancaires d'aucune sorte; il s'agit d'excellents candidats au crédit, qui font face à des obstacles de nature linguistique ou culturelle; 2) les ménages pouvant devenir solvables après une démarche de formation et de consultation – un exemple serait un ménage qui doit rétablir un crédit entaché ou dresser un budget pour se constituer une mise de fonds; 3) les ménages présentant trop de risques et qui ne devraient pas devenir propriétaires.

Les prêteurs doivent consacrer beaucoup de temps et d'argent pour faire eux-mêmes le tri parmi cette clientèle non servie. Ils ne sont pas équipés pour distinguer les cas spéciaux des autres ménages qui sont rejetés par leur système de souscription. Les organisations de FCAP rendent services aux prêteurs en recrutant cette clientèle, en en faisant une sélection et en les préparant à contracter un prêt hypothécaire.

Deux répondants ont souligné qu'à mesure que les institutions financières prennent de l'expansion à la suite de fusions et d'acquisitions, il leur incombe de mettre sur pied leurs propres services de consultation. Ils pourront ainsi atteindre la clientèle, la former et la fidéliser. On note à cet égard que les gros établissements comme Norwest, Bank of America et Countrywide font maintenant concurrence aux organisations de FCAP sans but lucratif pour obtenir une part du marché.

### Mise sur pied d'un programme national fructueux

Les répondants se sont montrés intrigués par la perspective de développer un secteur de la consultation à l'échelle nationale. Six répondants ont noté qu'il serait avantageux de mettre sur pied un tel secteur en se servant de l'expérience américaine comme modèle. Les points suivants ont ressorti des interviews :

> *Il est important de ne pas adopter un financement du haut vers le bas. Tout le monde doit prendre part au succès. N'oubliez pas que le HUD n'a jamais financé plus de 25 % des frais de consultation des organisations. Celles-ci ont dû chercher ainsi des partenariats avec les prêteurs et les gouvernementaux locaux.*
>
> *Il faut s'assurer que les principaux fournisseurs sont des organisations locales sans but lucratif. Elles ne sont pas en conflit d'intérêts comme les prêteurs et les courtiers le seraient à cet égard. Il ne serait pas mauvais de commencer par des programmes de démonstration. De nombreux groupes américains seraient probablement disposés à mettre sur pied des programmes au Canada.*
>
> *Il faut commencer par un contenu national — tout au moins une base que*

*les autres pourront suivre. Il n'est même pas nécessaire de le rendre obligatoire si on distribue du matériel de formation gratuitement ou à très faible coût. Qui peut se passer de matériel gratuit?*

*Il faut s'assurer de donner une grande marge de manœuvre aux fournisseurs individuels. Ils pourront ainsi s'adapter aux conditions locales.*

*J'utiliserais une démarche en plusieurs étapes. J'offrirais des prêts hypothécaires à modalités spéciales aux ménages ayant suivi une formation, mais seulement s'ils l'ont fait en premier. Je verserais un soutien financier aux organisations offrant les services de consultation, mais seulement si elles respectent les lignes directrices minimales. J'essaierais de mobiliser les gouvernements municipaux ou régionaux au moyen de subventions globales.*

*Il faut se rappeler que des organisations ne surgiront pas partout pour offrir de la formation à la propriété. Le gouvernement devra intervenir pour fournir la formation. J'utiliserais le modèle de Farmer's Home [maintenant connu sous le nom de Rural Development] pour les secteurs ruraux.*

*Quoi que vous fassiez, ne laissez pas les courtiers le faire. C'est déjà chez eux que la plupart des gens prennent leur formation en matière d'accession à la propriété. Et on peut déjà voir quels sont les résultats.*

### Autres points importants

On a demandé aux répondants quelles seraient les conséquences d'exiger une formation de FCAP pour obtenir un prêt hypothécaire à coût abordable. Tous les répondants se sont entendus pour dire que cela augmenterait les probabilités que les acheteurs cherchent à obtenir un service de FCAP au mauvais moment dans le processus d'achat d'une maison. Par contre, sans cette exigence, beaucoup de ménages ne feraient pas cette démarche. Les répondants estiment qu'obtenir une formation de FCAP après avoir signé la convention d'achat rend inutiles beaucoup des avantages associés à la FCAP. En particulier, beaucoup de sujets traités dans le contenu standard de FCAP ne seraient plus nécessaires — p. ex., choisir la bonne maison, choisir un courtier, etc. Si le ménage achète la « mauvaise » maison, les risques de connaître une expérience de propriété défavorable augmentent.

Plusieurs intervenants ont suggéré que les prêteurs exigent un certificat de FCAP daté avant la signature de la convention de vente. Deux répondants ont suggéré que cette exigence soit requise de tous les propriétaires-occupants.

Tous les répondants sauf un estiment que les services de FCAP ne peuvent être fournis de manière efficace par téléphone. Trois des quatre représentants d'organisation offrant un important service de télé-FCAP estiment que ce type de formation ne diminue pas les risques de défaillance. Presque tous les répondants s'inquiètent de savoir si une formation de télé-FCAP est effectivement acquise. On a rapporté des cas où des ménages avaient reçu les réponses au questionnaire de la part d'un courtier malhonnête. Dans un tel cas, l'OPG pourrait intenter une action en justice si une situation de défaillance hypothécaire s'ensuit.

## Chapitre 7 – Dernières remarques

Le secteur de la FCAP possède une histoire assez longue aux États-Unis. À partir d'une poignée de programmes de démonstration dans les années 1960, il a pris un essor tel que plusieurs milliers de fournisseurs d'une vaste gamme de services de formation et de consultation sont maintenant offerts en combinaison avec des programmes de logements pour ménages à faible revenu et des programmes de développement communautaires. L'importance des services de FCAP relativement à l'expansion globale et dynamique des possibilités d'accession à la propriété des clientèles historiquement non servies a été reconnue de manière universelle mais non critique par les praticiens, les décideurs et les intervenants du secteur.

Il est stupéfiant de constater que pas un seul répondant sondé dans le cadre des interviews ou des enquêtes n'a pu relever une preuve concrète de l'efficacité des services de FCAP. Ce qui est encore plus surprenant c'est la volonté des intervenants du secteur — qui soupèsent toujours soigneusement les risques et les avantages de tout investissement — d'engager des sommes importantes pour soutenir les efforts de FCAP. Par exemple, Fannie Mae a versé des millions de dollars dans ce domaine.

1. Lorsqu'on a demandé aux répondants d'expliquer cette contradiction, voici les réponses qu'ils nous ont faites :

2. Les sommes réellement engagées par les intervenants du secteur sont plutôt minimes si on les compare aux montants qui sont échangés à l'intérieur du système de financement de l'habitation. La plus grande part de cet argent provient du secteur public et même les 12 à 18 millions de dollars engagés par le HUD ne représentent qu'une faible proportion de son budget.

3. Il importe de ne pas oublier que les services de FCAP remplissent au moins deux fonctions pour les intervenants du secteur — la promotion et la réduction du risque. Les intervenants cherchent des moyens à faible coût de respecter les prescriptions de la CRA ou les mandats de financement imposés par le HUD. Ces faibles montants engagés par les intervenants du secteur semblent traduire une stratégie de promotion à faible coût.

4. Pour beaucoup d'experts du secteur, la population non servie se répartit en trois grandes catégories : les ménages solvables non servis qui sont prêts à devenir propriétaires, les ménages à la marge de la solvabilité que l'on peut préparer à devenir propriétaires et les ménages qui ne devraient jamais devenir propriétaires. Les organisations de FCAP font un « tri » efficace de la clientèle non servie en les classant dans ces trois groupes. Ce classement est une opération qui prend beaucoup de temps et d'argent. Toutefois, s'il est bien fait, l'activité de prêt auprès des clientèles non servies peut être rentable. Pour accroître les volumes de prêt, les prêteurs doivent pénétrer ces nouveaux marchés.

Les activités de FCAP exécutées par les organisations sans but lucratif ne sont qu'une étape de préparation en vue du financement des clientèles non servies. Elles ouvrent la voie aux marchés des prêts de qualité inférieure et à la tarification fondée sur le risque par la compilation de

renseignements sur des marchés qui sont très peu connus des prêteurs. Les activités de FCAP réalisées par les organisations sans but lucratif seront à cet égard remplacées par les activités des prêteurs et d'autres organisations à but lucratif.

Il importe de ne pas oublier que la plus forte croissance du secteur de FCAP aux É.-U. a coïncidé avec une expansion économique d'une durée sans précédent. La majorité des organisations de FCAP ont été créés depuis la fin de la raréfaction du crédit de 1989-1991. Elles ont donc fonctionné au milieu de marchés du logement vigoureux, d'un contexte de chômage peu élevé et des efforts accrus par les prêteurs pour atteindre les clientèles non servies. Beaucoup d'experts estiment que l'efficacité des services de FCAP en tant qu'instrument de réduction du risque n'a jamais été testée compte tenu des conditions récentes du marché qui ont été inhabituelles. Beaucoup craignent que l'on ne connaîtra rien des services de FCAP avant d'avoir expérimenté un ralentissement économique et pu constater que les ménages ayant suivi une formation de FCAP y évoluent sans défaillance.

Bien que les frais estimatifs de prestation des services de FCAP varient largement, il existe probablement une variation encore plus grande dans la manière dont les fournisseurs de FCAP s'arrangent pour obtenir le soutien financier nécessaire à leurs programmes. Si une portion importante de ce financement provient de sources gouvernementales, l'une des plus importantes préoccupations entretenues par les organisations est le maintien d'un soutien financier permanent. À l'exception du programme NOHIM de Milwaukee qui s'étend sur l'ensemble de la ville et dans le cadre duquel les prêteurs versent une prime de 450 $ aux fournisseurs de FCAP pour chaque prêt hypothécaire conclu, il existe très peu d'ententes formelles visant à rémunérer les fournisseurs de FCAP pour leurs services. L'AHECI a commandé une étude sur l'autofinancement des services de FCAP. Espérons que les résultats permettront d'ouvrir la voie à la mise en place d'ententes financières plus formelles pour la prestation de services de FCAP.

Bien que les espoirs soient grands, les experts du secteur craignent que l'AHECI ne pourra remplir sa promesse de mettre en place des normes solides d'accréditation à l'échelle nationale et un contenu de formation nationale, ainsi que de publier, ce qui constituerait une première, une analyse de l'efficacité des activités de FCAP en matière de promotion et de soutien de l'accession à la propriété auprès des collectivités non servies. Certains répondants soulignent que le secteur est déjà en train d'uniformiser son contenu, en raison surtout de l'utilisation générale des mêmes documents de formation. Les répondants se montrent plus critiques en ce qui touche la mise en place de normes d'accréditation — surtout pour ce qui a trait à l'identité des fournisseurs de FCAP. L'AHECI a pris du retard sur son programme de recherche. Il est difficile de dire s'il pourra continuer à trouver du financement pour poursuivre ses travaux.

Les experts du secteur sont optimistes en ce qui concerne les perspectives d'établissement d'un secteur national de FCAP dans le cadre d'un partenariat public-privé permanent. Ils pensent qu'on peut beaucoup apprendre de l'expérience américaine, laquelle a généralement bien fonctionné.

## Chapitre 1 – Introduction

Nous allons examiner dans cette partie du rapport les services offerts au Canada pour aider les ménages à mieux comprendre le processus d'achat d'une maison, à les préparer à la propriété et à éviter les difficultés pouvant compromettre leurs capacités de le demeurer. Nous y ferons un compte rendu des résultats d'un vaste examen (on trouvera à l'annexe I une liste des organisations canadiennes sondées dans le cadre de cette étude) s'appuyant sur une analyse documentaire et une recherche sur Internet, une enquête par la poste auprès des fournisseurs de services des secteurs public et privé intervenant dans les domaines de l'habitation, des finances, de la formation, des services communautaires et des services sociaux et des entrevues téléphoniques de suivi auprès d'une sélection d'organisations. Nous avons ainsi pu dresser un portrait général des services de FCAP et des services de soutien connexes fournis par les différents types d'organisations à différentes catégories de ménages au Canada.

Les deux chapitres qui suivent présentent le contexte de l'analyse. Au chapitre 2, on examine les indicateurs permettant de relever l'existence de lacunes sur le plan de l'information et de besoins en matière de FCAP. Au chapitre 3, on passe du côté de l'offre, en considérant brièvement les facteurs pouvant expliquer pourquoi le Canada, à la différence des États-Unis, n'a pas mis en œuvre de politique de promotion de la FCAP. Les résultats de l'enquête sur les services de soutien aux propriétaires-occupants canadiens sont présentés aux chapitres 4 et 5.

L'analyse fait la distinction entre les services offerts sur le marché général du logement pour aider principalement les ménages à revenu intermédiaire et l'aide fournie aux ménages à faible revenu participant aux programmes d'aide au logement. Les premiers sont étudiés au chapitre 4. Les programmes avant et après l'achat sont étudiés séparément et, dans chaque cas, une nouvelle distinction est faite selon que le fournisseur est une entreprise à but lucratif, une organisation sans but lucratif ou un ministère ou un organisme du gouvernement. Au chapitre 5, on décrit de manière générale les services avant et après l'achat offerts aux ménages à faible revenu selon chacune des quatre catégories de fournisseurs : pouvoirs publics, organisations autochtones, organisations communautaires de développement économique et organisations sans but lucratif parrainant des programmes particuliers d'aide au logement (autoconstruction et logement coopératif). On trouvera au chapitre 6 les conclusions générales de la partie II relativement à l'adéquation des services de soutien aux propriétaires-occupants qui sont offerts au Canada.

## Chapitre 2 – Contexte

Le soutien que le gouvernement et le secteur de l'habitation apportent aux programmes de FCAP aux É.-U. se fonde sur le fait que les lacunes qu'accusent les ménages sur le plan de l'information, conjuguées aux barrières culturelles et psychologiques, constituent des freins importants pour l'accession à la propriété. Existe-t-il des problèmes semblables au Canada? Le contexte canadien se caractérise-t-il également par des problèmes de connaissance et d'information qui découragent l'achat d'une maison et compromettent la prise de décisions chez les propriétaires-occupants existants?

Pour répondre à ces questions, une voie possible est d'examiner si les mesures générales prises dans le domaine du logement portent des indices de renseignements déficients ou inadéquats relativement au marché. Si le manque d'information est une barrière, certaines couches de la population présenteront des taux d'accession à la propriété inférieurs à ce qu'ils devraient être compte tenu de leurs caractéristiques économiques. Si les acheteurs ont pris des décisions mal éclairées, cela pourrait se traduire par un taux élevé de saisies, une durée de propriété anormalement courte et un entretien déficient du parc résidentiel. De telles situations peuvent également provenir du fait que les ménages sont mal préparés à l'accession à la propriété, accusant un manque de connaissances relativement à la tenue d'un budget et (ou) à l'entretien d'une maison.

Toutefois, il est très difficile d'isoler l'influence de l'information que possèdent les consommateurs d'après les données sur le logement. Si le taux d'accession à la propriété global du Canada (64 %) se compare favorablement à celui des É.-U. et des autres pays et si les conditions générales de logement au Canada sont également relativement bonnes selon les normes internationales (8 % des logements nécessitant de gros travaux de réparation en 1997), il est impossible de comprendre la portée de ces chiffres sans mener une étude empirique qui neutraliserait tous les facteurs autres que l'information sur le logement dans l'analyse des écarts entre pays quant au taux d'accession à la propriété et aux conditions de logement. Une telle analyse serait très difficile à réaliser.

Une autre façon d'évaluer l'adéquation de l'information sur le logement est de s'attarder directement aux connaissances que possèdent les propriétaires-occupants et les acheteurs éventuels. Parmi les faits relatifs à ces aspects, on peut relever certains indicateurs dénotant la présence d'un manque important d'information et de perceptions erronées parmi certaines catégories d'acheteurs éventuels :

- Dans une enquête de 1995, une majorité de locataires ne connaissaient pas ou surestimaient le taux d'intérêt courant.[1] De plus, une majorité de locataires surestimaient la mise de fonds minimale nécessaire pour acheter une maison de 100 000 $. Seulement 53 % des locataires connaissaient le Programme d'assurance prêt SCHL pour accédants à la propriété (ne nécessitant qu'une mise de fonds de 5 %). Dans la foulée de ces conceptions, les locataires mentionnaient qu'une des principales raisons pour lesquelles ils ne projetaient pas d'acheter une maison au cours des deux prochaines années était le manque

de fonds pour la constitution d'une mise de fonds.

- En 1997, une étude sur les ménages immigrants de Montréal a permis d'établir que la majorité ne connaissaient pas les programmes d'aide à l'accession à la propriété offerts par la SCHL et d'autres organismes.[2] On a pu constater que la plupart des immigrants n'avaient qu'une vague connaissance des démarches à suivre pour obtenir un prêt hypothécaire.
- En 1995, une enquête auprès d'organisations gouvernementales et non gouvernementales servant des minorités ethniques et raciales a permis d'établir que deux tiers des répondants estimaient que les besoins de leurs clients en matière d'information sur le logement n'étaient pas adéquatement satisfaits.[3]
- Une étude de 1995 parrainée par la Gignul Non-profit Housing Corporation a permis d'établir que le manque d'information est un facteur qui décourage les Autochtones des milieux urbains de participer au marché du logement.[4] Les participants de l'étude accusaient un manque d'information sur l'existence des ressources communautaires et les exigences de base posées par les prêteurs et il leur était difficile de trouver une personne-ressource d'origine autochtone pouvant leur fournir des renseignements pertinents.

Outre les préoccupations relevées par ces études antérieures, on peut se questionner sur la capacité des mécanismes d'information existants de répondre aux nouveaux besoins d'information qui voient le jour. Les marchés du logement au Canada et les mécanismes d'information qui servent ces marchés font face à de nouvelles demandes par suite de certains développements sociaux, économiques et démographiques d'importance, notamment la croissance de la population immigrante et l'évolution de sa composition, l'évolution de la composition des familles canadiennes, le vieillissement de la population, le profil démographique des peuples autochtones et l'évolution de la nature du travail.

### Croissance et changement de composition de la population immigrante

De 1991 à 1996, la population d'immigrants au Canada a augmenté par un peu plus de trois fois le taux de croissance de la population du pays. Selon le recensement de 1996, les immigrants représentent 17,4 % de la population, soit la plus forte proportion depuis plus de 50 ans. En outre, plus de la moitié des immigrants récents viennent d'Asie et du Moyen-Orient, soit un changement prononcé par rapport à la période antérieure à 1980 où les immigrants venaient surtout des États-Unis et de l'Europe. Les pressions découlant de ce flux de nouveaux immigrants se concentrent surtout à Toronto, qui est la destination de 42 % de tous les immigrants venus depuis 1991 et de 21 % de tous ceux qui sont arrivés depuis 1981, et à Vancouver, qui est le lieu d'arrivée de 19 % de tous les immigrants depuis 1981.

### Évolution de la composition des familles canadiennes

Selon le recensement de 1996, les conjoints de droit commun et les familles monoparentales représentent maintenant plus d'une famille sur quatre au Canada, comparativement à 20 % en 1986. Les

familles monoparentales ont augmenté à un rythme quatre fois plus élevé que les familles époux-épouses entre 1991 et 1996, et près d'un enfant sur cinq vivait avec un seul parent en 1996. Les familles monoparentales dirigées par une femme ont augmenté à un rythme particulièrement rapide de 1991 à 1996.

### Vieillissement de la population

Entre 1991 et 1996, le nombre de Canadiens de 65 ans et plus a augmenté deux fois plus vite que l'ensemble de la population. On prévoit que les personnes âgées, qui représentaient seulement 8 % de la population en 1961, en constitueront 16 % en 2016 et près du quart en 2041.

### Profil démographique des peuples autochtones

La population autochtone est plus jeune que l'ensemble de la population canadienne et croît beaucoup plus rapidement. Par conséquent, la cohorte des Autochtones âgés de 20 à 45 ans, soit la période qui voit la majorité des ménages accéder à la propriété, augmente. Il est difficile de comparer les données du recensement de 1996 avec celles de recensements antérieurs relativement aux peuples autochtones, ce qui nous empêche d'estimer leur taux de croissance démographique. Toutefois, il importe de souligner qu'en 1996, l'âge moyen d'un Autochtone (25,5 ans) est inférieur d'environ 10 ans à celui de la population en général (35,4 ans). De plus, le taux de natalité des Autochtones, que l'on peut dénoter par le nombre d'enfants de moins de 5 ans pour chaque femme en âge de procréer, est 70 % plus élevé que celui de la population canadienne totale.

### Évolution de la nature du travail

Les emplois traditionnels, c'est-à-dire occupés par des salariés travaillant à temps plein dans un lieu de travail donné, sont remplacés par de nouvelles conditions de travail plus flexibles. Selon une enquête de 1995, seulement un travailleur sur trois occupait un emploi traditionnel ou « standard ».[5] Par suite des efforts des employeurs visant à réduire le coût de la main-d'œuvre et du désir des travailleurs de changer leur mode de vie, nous assistons à l'adoption d'une variété de conditions de travail non traditionnelles. Selon l'enquête de 1995 susmentionnée, les travailleurs autonomes constituent environ 10 % du marché du travail. On a pu également y constater l'importance grandissante de l'horaire flexible, de l'emploi à temps partiel ou temporaire et la tendance croissante du travail à domicile des employés.

### Conséquences

Ces tendances s'accompagnent de certains défis. Premièrement, il faut s'assurer que les mécanismes d'information peuvent répondre aux besoins de groupes toujours grandissants parmi ceux qui connaissent le moins les marchés canadiens du logement et qui sont les plus enclins à éprouver des difficultés d'accès aux sources d'information (c'est-à-dire les ménages à revenu faible et modéré, les immigrants et les Autochtones). De plus, en ce qui concerne la satisfaction des besoins des immigrants, il est important de tenir compte des différences sur le plan de l'information et de la culture entre les Asiatiques, qui composent la majorité de l'immigration actuelle, et les Européens, qui constituaient le principal groupe d'immigration avant les années 1980.

Deuxièmement, il faut prendre en considération l'importance grandissante des groupes ayant des besoins spéciaux de logements. Les renseignements adaptés aux besoins des familles biparentales ne répondent pas nécessairement aux préoccupations particulières des familles monoparentales. Alors que les retraités deviennent une composante de plus en plus importante de la population canadienne, il pourrait être nécessaire d'affecter de plus en plus de ressources aux programmes de FCAP qui informent les propriétaires-occupants existants des options qui leur sont offertes. Il faudra peut-être aider les propriétaires âgés à comprendre ces différents programmes (p. ex. les baux viagers) et les instruments financiers (p. ex. les prêts hypothécaires inverses) qui ont été introduits au cours des dernières années pour mieux répondre aux besoins des personnes âgées. En plus d'influencer la demande de contenu, l'évolution démographique va avoir une influence sur la diffusion de l'information. Par exemple, les familles monoparentales font face à des pressions et des contraintes de temps susceptibles de compromettre leur réceptivité à différentes formes de services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété. LA FCAP doit répondre au besoin de ces ménages à l'égard d'un mécanisme leur permettant de rapidement faire le tri parmi les renseignements disponibles et d'évaluer leurs implications.

Troisièmement, il se peut que le besoin d'information générale sur le logement ait augmenté avec le temps, en raison de la complexification du marché et du fait que les ménages disposent de moins de temps pour discuter des questions qui les concernent « autour de la table familiale ». Au sein des générations précédentes, le marché du logement était beaucoup plus simple et les options de logement et de financement beaucoup moins nombreuses. De plus, les connaissances pertinentes touchant les différents aspects de l'achat et de l'entretien d'une maison étaient souvent transmises des parents aux enfants. Ce type d'apprentissage est beaucoup plus rare dans les familles modernes où les deux parents travaillent et où l'on s'efforce d'utiliser au maximum le temps que les parents et les enfants passent ensemble.

Quatrièmement, quand les prêteurs doivent répondre aux besoins d'un nombre croissant de nouveaux emprunteurs provenant d'horizons différents et possédant des caractéristiques socio-économiques diverses, des programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété sont appelés à prendre de l'expansion pour combler le manque de connaissances des ménages et surmonter les obstacles qui leur barrent l'accès au financement. Bien que l'on ne dispose pas de données concrètes sur l'importance de ce manque d'information, des études antérieures de la SCHL ont permis de relever que certains groupes, notamment les travailleurs autonomes et les femmes vivant seules, ont des problèmes à obtenir du crédit.[6] Il est vraisemblable de penser que les programmes de FCAP pourraient jouer un rôle important en aidant les prêteurs à mieux répondre, compte tenu de leurs caractéristiques de risque, aux besoins de financement des Autochtones, des immigrants, des chefs de famille monoparentale, de même que des travailleurs autonomes et des autres travailleurs évoluant dans des conditions de travail non traditionnelles.

## Chapitre 3 – Différences entre le Canada et les États-Unis

On n'a pas insisté autant au Canada qu'aux États-Unis sur les lacunes à combler sur le plan des connaissances et de la compréhension du marché du logement. Les pouvoirs publics et les organisations sans but lucratif et à but lucratif ont mis sur pied une variété de programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété, tels qu'ils sont décrits aux chapitres 4 et 5. Toutefois, ces initiatives sont pour la plupart de peu d'envergure, non coordonnées et de portée et d'objectifs limités. Il n'existe pas de secteur de FCAP au Canada et les activités de formation et de consultation sont plutôt secondaires pour la plupart des organisations qui offrent ces services. Ces activités ne sont assurées que dans la mesure où elles semblent justifiées d'après l'aide perçue qu'elles apportent à l'atteinte des grands objectifs commerciaux, stratégiques ou sociaux des organisations des secteurs public et privé.

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, un facteur essentiel du développement du secteur aux États-Unis a été l'adoption d'une loi définissant la politique gouvernementale et le soutien aux programmes en matière de formation et de consultation pour l'accession à la propriété. On ne peut que spéculer sur les raisons pour lesquelles le Canada n'a pas adopté une démarche semblable à celle des États-Unis, où on a commencé à parrainer et à promouvoir la formation et la consultation vers la fin des années 1960 et au début des années 1970, mais des influences nettement différentes ont modelé l'intervention politique dans les deux pays.

La détérioration des conditions de logements dans le noyau central des villes et le déclin urbain qui ont constitué la toile de fond de l'adoption de la Housing and Urban Development Act en 1968 et de l'introduction du HUD dans les activités de consultation pour l'accession à la propriété, n'ont pas d'équivalents au Canada. Dans notre pays, l'assurance-maladie universelle, un programme d'assurance-chômage plus généreux et une variété de programmes de soutien aux familles ont contribué à améliorer les conditions de logement et la qualité de la vie urbaine à un niveau plus élevé qu'aux États-Unis.[7] Si les décideurs canadiens se trouvaient face à d'importants problèmes sociaux au début des années 1970, notamment les déficiences notoires des gros ensembles de logements publics qui avaient été aménagés pour aider les ménages à faible revenu, ils n'avaient pas de raison de s'inspirer des politiques américaines.

Un second grand facteur probable est la plus grande importance attachée à la propriété aux États-Unis. Posséder une maison constitue l'un des aspects les plus souhaitables du « rêve américain ». Il s'agit d'une valeur ancrée dans l'histoire et la culture américaine. Les messages publics, les politiques gouvernementales et les infrastructures réglementaires ont, beaucoup plus qu'au Canada, fait la promotion de l'accession à la propriété en tant que mode d'occupation des logements. Dans ce contexte politique et culturel, on comprend qu'un instrument pouvant contribuer à accroître l'accession à la propriété possédera un attrait indéniable.

Troisièmement, les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété n'ont pas suscité le même attrait

politique au Canada qu'aux États-Unis, où l'État a subi l'influence du puissant lobby privé du domaine de l'immobilier et d'une idéologie favorisant clairement les solutions fondées sur le marché pour répondre aux problèmes de logement. Bien qu'au Canada, la politique en matière d'habitation ait été orientée pour faciliter le fonctionnement efficace des marchés privés, en particulier des marchés hypothécaires, par tradition, on reconnaît davantage qu'aux É.-U. les limites des marchés privés et la nécessité d'adopter des programmes de logement social pour aider les ménages qui n'ont pas les moyens d'obtenir des logements décents. L'une de ces différences sur le plan politique s'est traduite par la manière dont on a répondu dans les deux pays aux appels lancés au début des années 1970 pour des politiques de logement plus efficaces à l'égard des ménages à faible revenu. Alors que le Canada s'est surtout tourné vers les organisations communautaires et municipales sans but lucratif pour la production de logements abordables à l'extérieur du marché, les États-Unis ont préféré le secteur privé à but lucratif, en recourant à une combinaison de subventions et de mesures d'aide au loyer pour encourager l'accès au logement chez les ménages à faible revenu.[8] Les programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété qui ont été mis sur pied aux É.-U. vers la fin des années 1960 et au début des années 1970 s'inséraient parfaitement dans le cadre d'une politique générale qui accordait aux forces du marché une importance prédominante. Ces programmes semblaient moins pertinents pour des pays comme le Canada qui rencontrent moins d'obstacles à compléter ou remplacer le rôle des marchés pour répondre aux grands problèmes sociaux.

Quatrièmement, toujours en ce qui concerne le fait qu'aux États-Unis on se fie aux fournisseurs à but lucratif pour répondre au problème de logement social, le secteur hypothécaire américain a été l'objet de pressions pour accroître ses activités de financement auprès des populations non servies et dans les régions non servies. Aux États-Unis, les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété ont joué un rôle spécial en tant qu'outil pouvant servir à répondre à ces pressions. La FCAP pouvait aider les établissements financiers à se conformer aux exigences d'une loi comme la Community Reinvestment Act (CRA), qui stipulait la responsabilité des institutions de dépôt assurées par le fédéral relativement aux besoins en matière de financement hypothécaire et d'autres types de crédit, de tous les membres de la collectivité sur leur territoire, accordé en vertu d'une charte, y compris les ménages à revenu faible et modéré. De même, les services de FCAP sont conformes aux objectifs d'une loi adoptée aux É.-U. en 1992, la Federal Housing Enterprises' Financial Safety and Soundness Act (FHEFSSA), qui stipule la responsabilité de Fannie Mae et de Freddie Mac en matière de financement du logement abordable au profit des ménages à revenu faible et modéré et dans les régions traditionnellement non servies.

Cinquièmement, les défenseurs des droits civils et les activistes communautaires concernés par les conditions de vie médiocres des Afro-Américains et des autres minorités ont joué un rôle important dans le soutien des services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété aux États-Unis. La consultation pour l'accession à la propriété était perçue comme un moyen d'encourager une plus

grande participation des groupes minoritaires sur le marché du logement américain. Pour certains promoteurs de projet, les services de consultation pouvaient également servir de mécanismes susceptibles de réduire les barrières perçues par les minorités relativement à l'obtention du crédit hypothécaire. Même si, au Canada, on s'est préoccupé des conditions de logement de certains groupes minoritaires, principalement les Autochtones, cela n'a pas donné lieu à des pressions politiques comparables relativement à une expansion des possibilités d'accession à la propriété.

En raison de ces facteurs et du manque de soutien institutionnel et gouvernemental relativement aux services de formation et de consultation au Canada, il n'existe pas dans notre pays d'infrastructures de FCAP et de programmes typiques de formation et de consultation. Voilà pourquoi, si l'on veut dresser le tableau de la FCAP au Canada, il est nécessaire d'examiner les activités d'une grande variété d'organisations disparates, soit une démarche très différente de ce qui a été faite de la partie II. Nous examinerons donc dans le prochain chapitre les activités des organisations offrant des services de soutien dans le domaine du logement, de même que les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété associés aux programmes d'aide au logement offerts aux ménages à revenu faible et modéré, lesquels sont examinés au chapitre 5.

# Chapitre 4 – Les services de FCAP et le marché du logement en général

## 4a Formation et consultation avant l'achat

Les entreprises à but lucratif, les organisations sans but lucratif et les pouvoirs publics (et leurs organismes) offrent tous des services de formation et (ou) de consultation aux acheteurs éventuels. Les lignes qui suivent décrivent les programmes offerts par les fournisseurs de chacun de ces trois grands secteurs de l'économie.

### i) Programmes issus du secteur à but lucratif

**Constructeurs**

Les séminaires à l'intention des acheteurs sont l'une des principales activités par lesquelles les constructeurs d'habitations tentent de promouvoir leurs services. Il arrive que de gros entrepreneurs offrent des séminaires dans le cadre de leurs efforts pour promouvoir de nouveaux lotissements, mais ce sont les succursales locales de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations qui accomplissent les principales activités de FCAP. Chaque année en avril, dans le cadre du « Mois de la maison neuve », les associations de partout au pays offrent des séminaires à l'intention des accédants à la propriété, qui visent à informer les consommateurs tout en sensibilisant le public à l'existence de l'Association des constructeurs d'habitations, tout en offrant aux membres l'occasion de présenter leurs produits et leurs services. Les séminaires sont bien publicisés, 800 personnes ayant assisté à la dernière édition de ceux-ci offerte par la Greater Vancouver Association, et plus de 1 000 ayant participé aux séances organisées par la Greater Toronto Association.

Les séminaires s'adressent aux jeunes familles susceptibles d'être à la recherche d'une maison neuve et comprennent généralement de l'information sur l'achat de ce type d'habitation. Ainsi, le séminaire organisé au printemps dernier par la Calgary Region Home Builders' Association comprenait des volets sur le rôle du promoteur immobilier, les aspects à considérer dans l'achat d'un terrain et le contrat liant l'acheteur au constructeur. Un atelier, qui sera donné à l'automne par la Greater Toronto Homebuilders Association en collaboration avec le Toronto Star, traitera des avantages des maisons neuves et du choix d'une maison neuve. Ces sujets sont généralement accompagnés d'exposés sur des questions d'intérêt pour tous les accédants à la propriété. Par exemple, la Greater Vancouver Home Builders' Association a organisé au mois d'avril dernier un séminaire de 2 heures, pendant lequel ont pris la parole un représentant de la SCHL, un représentant de la Société hypothécaire Banque de Montréal, un avocat local, un représentant du Homeowner Protection Office et le directeur d'une société de vente et de commercialisation du domaine de l'immobilier. Les propos tenus par ces personnes et la discussion qui a suivi ont permis aux participants de se familiariser avec les concepts de prêt à rapport prêt-valeur élevé et d'assurance hypothécaire, avec certains types de prêts hypothécaires non traditionnels et d'être mis en garde quant aux coûts additionnels dont il faut tenir compte lors de l'achat d'une maison,

notamment les frais juridiques, les droits de mutation immobilière, la TPS, les frais liés à la production d'un certificat de localisation et le rajustement d'impôt foncier. Le séminaire a donc permis aux acheteurs éventuels d'une maison neuve d'aborder des questions pertinentes quant aux caractéristiques du nouveau lotissement et à la nature du quartier dans lequel ils comptaient s'établir.

Les séminaires donnés par les constructeurs, qui durent généralement environ 2 heures, visent à familiariser les acheteurs d'une nouvelle maison avec les options qui s'offrent à eux et à leur faire connaître certains des facteurs qu'ils doivent considérer lors de l'achat, mais ils ne constituent pas à proprement parler un programme de formation à l'accession à la propriété. Ces séminaires ne couvrent pas un certain nombre de sujets qui seraient inclus dans un programme de formation de base. Ainsi, on parle très peu de la prise de décision qu'une famille doit effectuer pour établir si la propriété lui convient. De plus, on ne montre pas comment faire le bilan de sa situation financière personnelle et, si nécessaire, de la manière dont on peut corriger ses pratiques de gestion financière pour se préparer à la propriété. Dans l'ensemble, les séminaires visent à encourager ceux qui ont déjà fait cette première évaluation par eux-mêmes et à démontrer les avantages particuliers liés à l'achat d'une maison neuve.

**Institutions financières et courtiers immobiliers**

Les banques, les coopératives d'épargne et de crédit, les sociétés hypothécaires et les courtiers immobiliers offrent certains renseignements et conseils à l'accédant à la propriété au moyen de leurs publications et de leurs trousses d'information, de leurs sites Web et de leurs séminaires à l'intention des acheteurs. Mentionnons à cet égard les guides les plus importants : une hypothèque à votre mesure, publiée par l'Association des banquiers canadiens (ABC), la trousse de planification de la CIBC Making Home Ownership Possible, une trousse distribuée par la Banque de Montréal et le Guide pratique diffusé par l'Association des courtiers et agents immobiliers du Québec (ACAIQ). Ces publications aident le consommateur à établir ce qui est abordable pour lui, à comprendre les différents types de prêts hypothécaires et à calculer combien d'argent il aura besoin pour procéder à l'achat d'une maison. Les publications de l'ABC et de l'ACAIQ donnent également des conseils utiles sur la recherche et l'achat d'une maison, le guide de l'ACAIQ décrivant clairement les obligations et les devoirs des agents et courtiers immobiliers.

Presque toutes les institutions financières et les sociétés immobilières, de même que leurs associations régionales et nationales, se servent d'Internet pour faire connaître leurs activités et, dans la plupart des cas, offrir des renseignements et conseils utiles à l'accédant à la propriété. Par exemple, le site de l'Association canadienne de l'immeuble (ACI) contient une variété de tuyaux permettant à une famille d'établir quels sont ses besoins, de visiter une maison, de faire une offre et de choisir un prêt hypothécaire. Les consommateurs peuvent accéder au site SIA de la chambre de leur région, trouver la propriété qui les intéresse et faire une estimation des versements hypothécaires mensuels qu'ils devraient faire s'ils l'achetaient. La plupart des banques, coopératives d'épargne et de

crédit et sociétés hypothécaires, de même qu'un certain nombre de services d'information financière généraux tels que le « Centre hypothécaire », le « Online Mortgage Explorer » de Cebra, le « Mortgage Store », « Mortgage for Less » et « Quicken.ca », fournissent des renseignements détaillés sur les modalités des prêts hypothécaires et les calendriers de remboursement, de même qu'une variété de renseignements généraux sur l'achat d'une maison. Ainsi, sur le site de Quicken.ca, les visiteurs peuvent comparer ce qu'il en coûte par mois pour louer et posséder une maison et utiliser une liste de vérification qui présente les facteurs à considérer, avant, pendant et après la recherche d'une maison. Il est maintenant possible aux consommateurs d'obtenir de la plupart des institutions financières une approbation hypothécaire préalable en remplissant une demande de prêt en ligne.

Les séminaires à l'intention des acheteurs sont organisés à l'échelle locale et sont souvent coparrainés par les chambres immobilières locales et les succursales bancaires. Dans le cas de la Banque Royale et de Century 21, cette coopération découle d'un accord national permettant aux clients de Century 21 d'obtenir un accès instantané aux services hypothécaires de la Banque Royale. Les banques et les sociétés immobilières n'ont pas énoncé de lignes directrices régissant l'organisation d'ateliers et de séminaires à l'intention des acheteurs éventuels par leurs succursales locales. Même si on rencontre des variations considérables, règle générale, le séminaire a une durée de 2 heures et comprend un exposé par un agent immobilier, un spécialiste hypothécaire, un inspecteur résidentiel et un juriste en droit immobilier. Les séances visent généralement à dissiper le mystère entourant l'achat d'une maison et à calmer les craintes des accédants. Pour atteindre cet objectif, on a proposé lors d'un récent séminaire d'expliquer les différentes étapes qu'un acheteur doit franchir : obtenir une approbation hypothécaire préalable, rencontrer l'agent immobilier, choisir la maison qui convient, négocier l'offre, faire inspecter la maison et engager un notaire (ou un avocat) pour s'occuper de réunir les documents nécessaires et de compléter la transaction.

Quelques bureaux de sociétés immobilières s'efforcent de donner de l'information et du soutien aux accédants à la propriété. Par exemple, une succursale torontoise de RE/MAX dirige le Real Estate Knowledge Centre, qui informe les acheteurs sur une grande variété de sujets par ses brochures et une ligne d'information 24 heures sur 24 et offre des séminaires mensuels en collaboration avec la Banque Scotia. L'atelier de 3 heures présente les étapes du processus d'achat d'une maison, la demande de prêt hypothécaire, le rôle de l'inspecteur résidentiel et aborde une variété de sujets particuliers, dont comment déterminer ce qui est abordable, comprendre la différence entre l'agent immobilier qui travaille pour l'acheteur et l'agent immobilier qui, plus traditionnellement, travaille pour le vendeur et apprendre comment rembourser un prêt hypothécaire en dix ans.

Si les entreprises du secteur privé veulent promouvoir l'achat, elles ont également intérêt à fournir des renseignements judicieux qui permettront aux participants de comprendre le processus d'achat d'une maison et les aideront à déterminer ce qu'ils peuvent payer de manière réaliste. Dans leurs brochures et autres publications, les

agents immobiliers et sociétés hypothécaires incitent fréquemment l'acheteur à passer immédiatement à l'action pour qu'il puisse tirer profit du marché actuel. Toutefois, dans la plupart des cas, les séminaires transmettent des renseignements généralement disponibles et généralement acceptés sur des sujets tels que les règles d'abordabilité (p. ex., le coefficient d'amortissement brut de la dette et le coefficient d'amortissement de la dette hypothécaire), les options de prêt hypothécaire, les frais connexes et l'inspection d'une maison.

**Évaluation**

Les séminaires organisés par les constructeurs d'habitations, les institutions financières et les sociétés immobilières visent surtout à aider et à encourager les accédants à la propriété. Ils permettent de démystifier le processus d'achat d'une maison et de lever les incertitudes quant aux relations avec les institutions et l'admissibilité à un financement, inquiétudes susceptible d'empêcher certains ménages de se mettre sérieusement à la recherche d'une maison.

Ces séminaires ne comportent pas les caractéristiques de base des programmes de formation, soit :

i) un contenu de base standard ayant été élaboré et testé avec soin,

ii) des formateurs accrédités et

iii) une méthode permettant aux participants d'évaluer leurs capacités à appliquer ce qu'ils ont appris.

iv) Ces séances (en particulier celles qui sont offertes dans les grands centres par les constructeurs) ne permettent que dans une faible mesure de répondre aux questions particulières des participants. De plus, au cours des séances de 1 à 3 heures offertes par ces entreprises à but lucratif, on ne peut traiter que d'une portion de la matière qui serait couverte dans un cours complet (qui serait basé par exemple sur le tronc commun diffusé par l'American Homeowner Education & Counselling Institute.[9] L'organisation Freddie Mac avait conclu, à la suite d'une enquête sur les programmes américains qu'elle avait menée il y a quelques années, que pour être efficace un programme de formation à l'accession à la propriété devait, pour couvrir la matière nécessaire, durer l'équivalent de deux journées complètes ou de quatre demi-journées.[10]

De plus, ce ne sont pas tous les consommateurs qui ont un accès égal à l'information diffusée par les entreprises à but lucratif : dans les centres de petite taille, la disponibilité des renseignements sur l'achat d'une maison neuve est moins grande que dans les grands centres comme Toronto, où des séminaires à l'intention des propriétaires éventuels sont offerts chaque mois; pour les immigrants, il sera difficile d'obtenir de l'information dans leur langue maternelle, que se soit sous forme d'atelier ou d'un guide traduit; enfin pour la majorité des ménages qui ne sont pas branchés, l'information est moins disponible que pour les 13 % de ménages canadiens qui (en 1997) sont connectés à Internet.

Il y a donc amplement matière à améliorer les séminaires offerts par les entreprises à but lucratif. Il serait avantageux de collaborer à élaborer un contenu standard et à promouvoir l'utilisation des pratiques de prestation plus efficaces. Toutefois, les fournisseurs à but lucratif contribuent à répondre aux besoins de ceux qui n'ont simplement besoin que d'une information de base sur le processus d'achat d'une maison et qui ont besoin d'aide pour établir le type de logement qu'ils peuvent se payer.

Les renseignements diffusés par les fournisseurs à but lucratif ne sont pas suffisants pour les ménages qui ont besoin d'être bien préparés à l'accession à la propriété. Il s'agit notamment de ménages qui jugent que la propriété n'était pas une option viable pour eux et qui doivent être guidés pour procéder à une évaluation approfondie des coûts et avantages de la possession relativement à la location. Il s'agit également de ménages qui doivent apprendre à mieux gérer leurs ressources financières avant d'être aptes à devenir propriétaires. Les entreprises immobilières et les banques n'ont pas mis en place de services avant l'achat pouvant répondre aux besoins des ménages qui ont besoin d'une consultation individualisée, éventuellement sur plus d'une rencontre, avant de pouvoir entrer sur le marché ou même simplement décider si la propriété leur convient.

### ii) Programmes issus du secteur sans but lucratif

Une variété d'organisations sans but lucratif offrent de l'information sur des sujets d'intérêt à l'intention de ceux qui envisagent d'acheter une maison. Toutefois, dans la plupart des cas, les programmes ne s'adressent pas spécifiquement aux propriétaires-occupants éventuels et ne visent pas à traiter de l'ensemble des facteurs à considérer avant d'acheter une maison. De plus, ces renseignements sont dispensés dans le cadre d'ateliers collectifs et de cours plutôt qu'en consultation individualisée.

Les séances portant occasionnellement sur la propriété dans le cadre de cours d'intérêt général offerts par les commissions scolaires et les collèges sont ceux qui se rapprochent le plus, dans le secteur sans but lucratif, d'une authentique formation avant l'achat. Des cours du soir sont offerts occasionnellement dans diverses collectivités, là où la demande existe et où un formateur est disponible. L'an dernier, par exemple, le collège communautaire de Lethbridge a offert trois cours sur la propriété : les prêts hypothécaires et l'établissement d'un budget en vue de l'achat d'une maison, les aspects juridiques de l'achat d'une maison et l'inspection d'une maison. Il s'agissait de cours d'une durée de 2 à 3 heures donné en soirée sur le campus ou, comme dans le cas du cours sur l'inspection, au moyen d'une visite de maisons neuves et existantes du quartier, moyennant une contribution minime (9,99 $). Cette année, l'Ottawa-Carleton District School Board offre deux cours sur l'achat d'une maison : moyennant une contribution de 31 $, les participants bénéficient de 6 heures de formation en classe, réparties en trois soirées, sur les éléments essentiels des prêts hypothécaires, l'inspection immobilière, la convention d'achat, le rôle de l'avocat, etc. Les résidents d'Ottawa-Carleton peuvent également s'inscrire à un atelier d'une demi-journée sur les éléments de base de l'inspection immobilière. De tels cours de formation permanente ne sont toutefois pas

assez répandus pour constituer une ressource sur laquelle les nouveaux propriétaires-occupants peuvent compter. Il importe de souligner que le Toronto District School Board, qui propose l'un des programmes d'éducation permanente les plus importants du pays, n'offre pas de formation sur l'accession à la propriété parmi les quelque 300 cours du soir d'intérêt général qui seront donnés dans l'année qui vient.

Parmi les programmes les plus généraux qui peuvent s'avérer utile pour les propriétaires-occupants éventuels, mentionnons ceux qui concernent la gestion financière et l'établissement d'un budget. De nombreux collèges et conseils scolaires offrent de la formation en gestion financière dans le cadre de leurs cours d'intérêt général. Par exemple, l'Ottawa-Carleton District School Board propose 2 heures de formation pour aider les personnes « à gérer leurs finances », tandis que le Toronto District School Board propose un cours de base sur le budget et le crédit, à raison d'une soirée par semaine de 2,5 heures pendant neuf semaines. La gestion financière est également un point d'intérêt pour un certain nombre d'organisations sans but lucratif offrant des services de consultation sur le crédit. À Toronto, le Credit Counselling Service (dont nous présenterons plus complètement les services de consultation après l'achat dans la section suivante), déploie des efforts considérables pour diffuser de l'information sur la gestion financière efficace à l'intention des écoles, des entreprises et des groupes communautaires. En 1998, son personnel a animé 206 présentations. Option consommateurs, un groupe québécois de défense des droits des consommateurs, a donné une séance gratuite de 2 heures d'information sur le budget de crédit à 645 personnes en 1998. Il a également dispensé un cours de gestion financière plus intensif de 6 heures à 72 personnes, moyennant des frais de 30 $.

**Programmes provinciaux de garantie des maisons neuves**

Les organisations indépendantes sans but lucratif mises sur pied pour administrer les programmes provinciaux de garantie des maisons neuves offrent des renseignements utiles aux ménages à la recherche d'une maison neuve. Les trousses de renseignements offertes dépassent souvent l'information sur le régime provincial de garanties et incluent différents conseils sur l'achat d'une maison à un constructeur. Par exemple, le Régime de garanties des logements neufs de l'Ontario, la société sans but lucratif qui administre la Loi sur le régime de garanties des logements neufs de l'Ontario, produit un guide qui évalue le service après-vente de tous les constructeurs accrédités en vertu du régime. L'Alberta New Home Warranty Program distribue un guide intitulé *From Purchase to Possession & Beyond*, qui décrit clairement les différentes étapes des négociations en vue de l'achat d'une maison neuve. Le Professional Home Builders Institute of Alberta projette d'offrir un cours aux nouveaux propriétaires-occupants en se servant de cette publication. Le cours devrait être présenté tous les mois, à raison de deux séances de 3 heures ou d'une séance plus longue le samedi, et traiter notamment des contrats de construction, des codes et des normes de bâtiment, de l'aménagement foncier, des technologies du bâtiment, de l'entretien d'une maison

neuve, du programme provincial de garantie des maisons neuves, des prêts hypothécaires et de l'assurance-habitation.

**Organisations d'aide aux immigrants et aux groupes ethniques**

Notre enquête auprès d'organisations qui servent des membres de minorité radicale ou ethnique ou qui aident les immigrants appartenant à ces minorités ne nous a pas permis de mettre au jour des programmes visant à préparer les ménages à acheter une maison. Ces organisations offrent un soutien au logement à leurs clients, mais celui-ci s'adresse presque entièrement aux locataires et aux ménages à la recherche d'un logement locatif.

On a pu recueillir des renseignements additionnels dans un rapport effectué en 1995 par Les Associés de recherche Ekos Inc., lequel dressait un tableau général de l'intervention des organisations non gouvernementales dans le domaine du logement pour aider les minorités ethniques et raciales.[11] Environ une organisation sur deux du domaine des services communautaires aux immigrants et aux groupes ethniques ayant répondu à l'enquête d'Ekos a indiqué qu'elle offre des renseignements sur le logement. Les répondants ont réparti ces renseignements en quatre grandes catégories :

- information sur les logements inoccupés
- information sur les droits et les responsabilités des locataires et des propriétaires-bailleurs
- formules de demande pour logements municipaux subventionnés et coopératives d'habitation
- information sur les autres services offerts dans la collectivité

Il est significatif qu'une majorité de répondants de l'enquête Ekos estimaient que leurs clients n'avaient pas un accès suffisant à de l'information sur l'habitation. Si les lacunes relevées se rapportaient à des sujets concernant les locataires, comme les droits et responsabilités de ceux-ci et des propriétaires-bailleurs, d'autres se rapportaient à des aspects de la propriété, notamment le financement et les prêts hypothécaires, les règlements touchant l'habitation et les programmes d'aide au logement. La majorité des organisations ont indiqué avoir besoin de plus amples renseignements pour mieux servir leurs clients. On soulignait que ces renseignements devraient être présentés de manière claire et simple, dans la langue de leurs clients. On indiquait également que l'information sur le logement devrait être rendue plus accessible en améliorant les canaux de communication entre les fournisseurs de logements, les organisations concernées par le logement et les organisations communautaires, ce qui permettrait aux clients de trouver plus facilement les renseignements qu'ils recherchent.

**Autres**

Il arrive que des organisations sans but lucratif s'engagent dans des services de formation et de consultation en tant que parrains ou promoteurs d'initiatives particulières de logement. Un exemple nous en est donné par le Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve. Cette organisation, qui est responsable de la coordination et de la direction de la revitalisation du quartier

Hochelaga-Maisonneuve, offre des services de consultation pour l'accession à la propriété dans le contexte de ses efforts pour attirer de nouveaux résidents dans ce quartier en transition. Dans le cadre de ses services de vente assortie de consultation, l'organisation utilise un programme informatique visant à aider les personnes à comprendre les implications financières liées à la possession d'une maison ou d'un logement en copropriété dans le quartier, comparativement à la location. Au cours des séances, les participants calculeront l'ensemble des frais liés à l'achat et au fonctionnement d'un logement et se prépareront à faire une demande de financement hypothécaire. Ils seront guidés dans le cadre d'un exercice budgétaire utile, mais on ne les amènera pas à considérer de manière plus générale les différents aspects propres à influencer leur décision de, premièrement, devenir propriétaires et, deuxièmement, de le devenir dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve.

**Évaluation**

Il n'existe pas d'activités organisées ou systématiques dans le secteur sans but lucratif en matière de formation et de consultation pour l'accession à la propriété. Les programmes limités qui sont offerts servent un nombre relativement restreint de propriétaires-occupants éventuels. Certains ménages bénéficient des cours de formation à l'accession à la propriété offerts à l'occasion par les conseils scolaires et des renseignements diffusés par les sociétés sans but lucratif administrant les régimes provinciaux de garantie des maisons neuves. Les organisations sans but lucratif et plus particulièrement et les agences offrant des services de consultation sur le crédit s'emploient à promouvoir des pratiques responsables de gestion des finances personnelles. Même si ces services peuvent aider certains ménages à se préparer en vue de l'accession à la propriété, ils ne s'adressent pas spécialement aux propriétaires-occupants éventuels. On dénote une lacune importante pour ce qui touche les services offerts aux minorités ethniques et raciales. De nombreuses organisations sans but lucratif servent ces groupes mais elles ne disposent pas des ressources spécialisées qui leur permettraient d'offrir des services efficaces de consultation pour l'accession à la propriété.

**iii) Programmes gouvernementaux**

La plupart des gouvernements provinciaux offrent des renseignements généraux à l'intention des nouveaux propriétaires-occupants sur leurs sites Web. À part ces services, l'aide aux propriétaires-occupants consiste principalement en des activités de diffusion d'information et de consultation dans le cadre de programmes particuliers offerts aux acheteurs. En Ontario, par exemple, on peut consulter le ministère des Finances pour connaître les modalités du programme provincial relatif à l'épargne (le Régime d'épargne-logement de l'Ontario) qui vise à faciliter l'accession à la propriété pour les personnes dont le revenu net est inférieur à 40 000 $ et pour les couples dont le revenu net est inférieur à 80 000 $.

Les ménages désireux d'obtenir une consultation générale pour savoir s'ils devraient acheter une maison et comment procéder par la suite n'obtiendront que peu de renseignements sur la plupart des sites Web provinciaux. Un des sites les plus utiles à cet égard est offert par le ministère des Affaires municipales de la C.-B.

puisqu'il présente une version électronique de la publication gouvernementale Buying A New Home: A Consumer's Protection Guide, qui vise à répondre aux besoins des propriétaires-occupants ou éventuels acheteurs de logements neufs. Ce guide présente les étapes à franchir pour évaluer la qualité d'une maison et traite de ce qu'il faut faire si des problèmes sont découverts après l'achat. Il décrit également les dispositions de la Homeowner Protection Act, adoptée en 1998, qui offre une garantie accordée par un tiers aux acheteurs d'une maison neuve.

**Société d'habitation du Yukon**

Le Yukon nous fournit un exemple d'un gouvernement qui, par l'entremise de sa société d'habitation, offre des séminaires sur le marché du logement en général. La Société d'habitation du Yukon offre des ateliers à l'intention des nouveaux propriétaires-occupants et des ménages désireux de construire leur propre maison. La formation sur l'autoconstruction s'étend sur 15 soirées, à raison de 3 heures par soir, et traite de tous les aspects de la construction d'une maison, y compris l'achat du terrain, la conception, l'efficacité énergétique, l'élaboration d'un plan de travail, la sous-traitance et l'achat des matériaux. Ces cours, qui peuvent recevoir jusqu'à 30 personnes et qui sont généralement offerts deux fois par année, sont courus. On estime que cette formation coûte environ 400 $, mais elle est dispensée gratuitement aux participants.

Les séminaires à l'intention des nouveaux propriétaires-occupants sont offerts en une ou deux soirées au cours desquelles on présente des renseignements de base de nature technique, financière et juridique. Tous les ménages obtenant un financement hypothécaire de la part de la Société d'habitation du Yukon sont tenus d'assister à ces séminaires. À l'instar des ateliers d'autoconstruction, les séminaires aux propriétaires-occupants servent principalement les besoins des ménages à revenu moyen. Lorsque la Société d'habitation du Yukon accorde un prêt à un acheteur, elle le fait au taux du marché. Son programme de financement hypothécaire vise simplement à répondre à un besoin découlant de l'hésitation des banques à financer des maisons dans des secteurs ruraux pour lesquels les marchés du logement sont inexistants.

**Source d'information du gouvernement fédéral**

Sur son site Web baptisé Strategis, le Bureau de la consommation d'Industrie Canada offre de l'information de base sur la vente et l'achat d'une maison. On y trouve des renseignements généraux sur le choix d'une maison, les relations avec le courtier et l'offre d'achat. La SCHL offre des renseignements plus détaillés sur ces sujets et d'autres questions sur son site Web, par ses publications et par ses logiciels offerts aux acheteurs. La publication L'achat d'une maison étape par étape, qui est offerte sur support imprimé dans tous les bureaux de la SCHL d'un bout à l'autre du Canada ainsi que sur son site Web, est un guide convivial visant à aider les consommateurs à franchir les différentes étapes depuis l'évaluation de leurs besoins, jusqu'à la conclusion de l'achat, en passant par le calcul de l'abordabilité et l'obtention d'un financement. Le logiciel Abordabilité, qui est vendu par la SCHL, permet aux consommateurs d'analyser différents scénarios d'achat et de comparer, par

exemple, les résultats obtenus selon que l'on modifie la taille de la mise de fonds, la période d'amortissement ou différentes options de renouvellement. Notons également que la SCHL a récemment publié une publication intitulée Guide du logement au Canada pour le nouvel arrivant, qui vise à donner aux immigrants une compréhension de base du fonctionnement des marchés de la propriété et de la location au Canada.

**Autres**

Outre les programmes d'information ordinaires qu'ils offrent, les gouvernements et administrations de tous les niveaux peuvent s'occuper de fournir les services de formation et de consultation sur une base ponctuelle en tant que parrains ou promoteurs d'initiatives de logement particulières. Un exemple de ce type d'intervention est Meridian, un ensemble de logements pour aînés en location viagère parrainé par la ville de Nepean. Dans ce dernier cas, on a offert, en guise de services de consultation pour l'accession à la propriété, une série de rencontres pour permettre aux acheteurs éventuels de se familiariser avec le concept de location viagère, évaluer s'il y avait un intérêt suffisant parmi les personnes âgées du secteur et obtenir de l'information sur les caractéristiques particulières que les occupants éventuels voudraient voir inclure dans l'immeuble. La ville de Nepean a engagé des consultants, Life Lease Associates of Canada, pour animer les séminaires et soutenu le cheminement rapide du projet de 66 logements à travers le processus d'approbation.

**Évaluation**

Outre quelques exceptions, la plus notable étant les cours d'autoconstruction et de préparation à l'achat offerts par la Société d'habitation du Yukon -, les gouvernements se contentent de soutenir les acheteurs éventuels en diffusant de l'information plutôt qu'en offrant des séminaires ou des cours. En plus d'aider les ménages directement, les renseignements diffusés par la SCHL et les organismes provinciaux du logement constituent une ressource importante pour les entreprises et les organisations offrant des séminaires en vue de l'accession à la propriété. Si certains consommateurs sont adéquatement servis par le contenu et la méthode de diffusion de l'information, beaucoup de ménages ne voient pas leurs besoins satisfaits, en particulier les familles qui ont besoin d'une aide plus poussée pour se préparer à l'accession à la propriété.

**iv) Conclusion**

Les sociétés immobilières, les institutions financières et les constructeurs d'habitations ont déployé des efforts importants dans le domaine de la formation avant l'achat en vue de l'accession à la propriété. Les séminaires offerts d'un bout à l'autre du pays par les chambres d'immeuble, les succursales bancaires locales et les associations locales de constructeurs ont aidé les ménages à comprendre le processus d'achat et l'évaluation financière qu'elles doivent effectuer pour établir si la propriété est une option réaliste dans leur cas. Toutefois, on constate des variations considérables quant au contenu des programmes et à la qualité de la prestation. Même les séances les plus garnies d'une durée de 3 heures ou plus ne peuvent

constituer un programme de formation à la propriété complet. Les séminaires offerts par les entreprises à but lucratif par l'entremise de leurs succursales d'un bout à l'autre du pays contribuent toutefois à répondre aux besoins des nouveaux arrivants sur le marché qui désirent simplement obtenir des renseignements de base sur le processus d'achat et la méthode d'évaluation appliquée par les prêteurs pour accorder un prêt hypothécaire.

Les consommateurs peuvent obtenir une meilleure compréhension des principaux aspects de l'achat d'une maison en suivant un cours de formation à l'achat d'une maison offert occasionnellement par les conseils scolaires dans le cadre de leurs programmes généraux de formation permanente. Toutefois, ces programmes accusent également une grande variabilité quant à leur contenu et à la qualité de la matière couverte. De plus, les cours de formation permanente ne sont pas offerts de manière assez étendue et régulière pour constituer une ressource fiable pour les ménages qui veulent s'informer sur la propriété.

Les pouvoirs publics n'ont pas effectué de ressources importantes à la formation pour l'accession à la propriété, même si l'information distribuée sous forme imprimée et électronique par la SCHL, certains gouvernements provinciaux et par des organismes provinciaux administrant des programmes de logement fournissent une source complémentaire utile à certains ménages. Les données dont nous disposons montrent que, règle générale, l'utilisation d'Internet par les Canadiens est asymétrique, puisque cette ressource est beaucoup plus présente pour les ménages se situant dans le quartile supérieur des revenus et pour les ménages dont le chef a fréquenté l'université.[12] On peut donc s'attendre que ces ménages aisés et instruits soient les principaux bénéficiaires de l'information électronique sur la propriété diffusée par les gouvernements et les autres organismes.

Les gouvernements et les entreprises à but lucratif ne répondent pas aux besoins des ménages qui désirent obtenir des renseignements de nature spéciale ou qui font face à des obstacles à l'achat d'une maison qu'ils ne peuvent surmonter que par une consultation continue. Parmi ces ménages, mentionnons : les nouveaux immigrants, dont la quête d'information sur le fonctionnement des marchés canadiens du logement est compliquée par des barrières culturelles et linguistiques, les Autochtones, qui font face à des obstacles particuliers attribuables, en partie, à une absence de tradition en matière de propriété (sujet traité au chapitre 5), les ménages qui jugent que la propriété n'est pas une option viable pour eux et qui auraient besoin d'être guidés pour évaluer de manière approfondie les coûts et avantages (financiers et non financiers) de la propriété relativement à la location et les ménages qui pourraient devenir propriétaires moyennant une préparation adéquate, notamment des services de formation et de consultation permettant d'améliorer leurs connaissances financières et leurs capacités à gérer un budget.

Les organisations sans but lucratif offrent certains services à la dernière catégorie d'acheteurs éventuels. Les cours de gestion financière et de tenue d'un budget proposés par les organisations de formation des consommateurs et de consultation sur le crédit, de même que par certains conseils

scolaires, servent les ménages qui ont besoin de renseignements plus détaillés, notamment pour comprendre comment élaborer des stratégies de gestion financière et budgétaire. Toutefois, ces cours ne s'adressent pas spécifiquement aux ménages désireux de se préparer à la propriété, et ils n'offrent pas un volet de consultation individualisée qui, dans de nombreuses circonstances, est nécessaire pour aider les familles à modifier leurs pratiques budgétaires et à mettre en application des stratégies propres à faciliter l'accession à la propriété. Les agences de consultation sur le crédit offrent des cours sur le budget, qui, dans certains cas, s'étendent sur une longue période (dont certains sont présentés ci-dessous dans la section sur les services de consultation après l'achat), mais ces interventions ne sont pas expressément orientées vers l'accès à la propriété. De plus, la clientèle des agences de consultation sur le crédit est formée principalement de ménages à faible revenu ayant déjà connu des difficultés financières et qui ne sont pas prêts à considérer l'achat d'une maison.

L'importance des services de consultation individualisée pour les ménages ayant besoin d'être préparés à la propriété a été mise en relief dans une enquête américaine auprès des fournisseurs de formation pour l'accession à la propriété.[13] Les répondants interrogés dans le cadre de cette enquête estiment que ce type de formation est plus efficace lorsqu'il est offert en tête-à-tête avant la recherche d'une maison. Les fournisseurs américains de formation à la propriété estiment qu'une relation personnelle établie entre le conseiller et le ménage va porter fruit, en particulier s'il s'avère qu'une modification intégrale du mode de vie est nécessaire. Le manque de ce type de services représente une lacune importante parmi les services offerts sur le marché général du logement au Canada pour répondre aux besoins des propriétaires-occupants éventuels.

### 4b Consultation après l'achat

Il existe au Canada un certain nombre de programmes visant à aider les ménages à gérer leur budget et le remboursement de leurs dettes. Bien que ces programmes ne s'adressent pas principalement aux propriétaires-occupants, ils sont utilisés par des ménages ayant besoin de faire de l'ordre dans leurs finances et de se prémunir contre une saisie éventuelle. À cet égard, ces programmes ressemblent aux services de consultation après l'achat offerts aux États-Unis dans le but de prévenir les saisies hypothécaires. À l'exception de l'information diffusée par la SCHL et par certains programmes provinciaux de garantie de maisons neuves, nous n'avons pu trouver d'autres types de services de formation ou de consultation après l'achat sur le marché général du logement du type décrit dans la partie I, c'est-à-dire qui aborderait l'entretien d'une maison, la gestion d'un budget et les autres compétences propres à soutenir la propriété.[14]

On trouvera dans les lignes qui suivent une brève description des services de consultation sur le crédit et de gestion des dettes offerts au Canada par le gouvernement et les organisations sans but lucratif. On ne sait pas dans quelle mesure ces organisations consacrent leurs énergies à aider les propriétaires-occupants éprouvant des difficultés avec leur prêt hypothécaire. Toutefois, une enquête récente menée pour le compte d'Industrie

Canada suggère que lorsqu'un ménage éprouve d'importants problèmes financiers, les frais de logement en constituent une portion non négligeable mais pas une cause prédominante.[15] Dans cette étude sur les faillites personnelles, seulement 5 % des répondants ont indiqué que leur prêt hypothécaire était le facteur qui avait déclenché leurs problèmes financiers. Seulement 8 % des répondants avaient vendu leur maison pour résoudre leurs difficultés.

### i) Programmes gouvernementaux

Un certain nombre de provinces offrent des services de consultation et aident les personnes endettées à dresser un plan de remboursement à leur mesure. En C.-B., en Alberta, en Saskatchewan, en Nouvelle-Écosse et à l'Î.-P.-É., le gouvernement administre un programme de paiement méthodique des dettes en vertu de la partie X de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité fédérale. Ce programme accorde jusqu'à trois ans aux particuliers pour rembourser leurs dettes. Le curateur public tente d'obtenir la collaboration des créanciers et leur distribue ensuite les remboursements du particulier selon un calendrier convenu et un taux d'intérêt abordable.

En C.-B., en Saskatchewan, en Nouvelle-Écosse et à l'Î.-P.-É., les curateurs peuvent aider les particuliers ayant des dettes en souffrance de moins de 75 000 $ (excluant leur prêt hypothécaire) à formuler une proposition de consommateur, laquelle constitue une autre option en vertu de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité. Le curateur aide le particulier à formuler un plan de remboursement correspondant à ses moyens et susceptible de satisfaire la majorité des créanciers. Tous les créanciers sont liés par la proposition si celle-ci est acceptée par plus de la moitié des votants admissibles, représentant les deux tiers des dettes impayées du particulier; et, tant que celui-ci respecte l'entente convenue, il ne peut faire l'objet d'une poursuite ou d'une saisie de la part des créanciers. Au Québec, le gouvernement provincial offre un service semblable, par l'entremise des bureaux de son ministère de la Justice, en vertu du « dépôt volontaire » (loi Lacombe).

Dans l'application de ces programmes, les conseillers du gouvernement rencontrent plusieurs fois leurs clients et les aident à faire un examen général de leur situation (gestion financière, dépenses, habitudes de consommation et pratiques de crédit) à évaluer les diverses options qui s'offrent à eux pour régler leurs problèmes financiers et à dresser un plan de rétablissement au moyen duquel ils pourront satisfaire leurs créanciers et éviter de connaître d'autres difficultés financières à l'avenir. Tous les bureaux d'assistance à la réduction de l'endettement des différents gouvernements offrent également des services de consultation moins formels et moins intensifs. Les propriétaires-occupants peuvent se tourner vers un conseiller du gouvernement provincial qui les aidera à dresser un plan budgétaire, les conseillera sur la manière de faire face à un changement soudain de leurs conditions financières et les informera sur la manière de traiter avec leurs créanciers. Par exemple, en C.-B., le Debtor Assistance Program, qui est administré par une division du ministère du Procureur général, emploie 16 conseillers et sert environ 7 000 personnes par année. Si ces efforts sont surtout affectés à l'administration des programmes de réaménagement de la dette,

le directeur estime que l'une de ses principales fonctions est de servir de source d'information non biaisée permettant aux débiteurs et aux créanciers de comprendre clairement quels sont leurs droits.

### ii) Organisations sans but lucratif

Si les services de consultation sur la dette après l'achat sont offerts tant par des organisations à but lucratif que par des organisations sans but lucratif, ces dernières présentent un intérêt particulier en raison de leur rôle actif dans la promotion d'une bonne gestion financière. Les agences sans but lucratif de consultation sur le crédit ont tendance à s'occuper d'une plus grande variété de cas que les syndics de faillite, à qui l'on fera probablement appel lorsque les principales options sont une proposition de consommateur et, dans le cas d'un échec, une cession de faillite. La consultation sur le crédit n'est qu'une activité marginale pour les banques et les autres établissements prêteurs, même si ces organisations offrent des conseils financiers aux propriétaires-occupants et qu'elles peuvent offrir une aide considérable en consentant un prêt de consolidation qui permettra à un ménage de mieux gérer son fardeau de la dette.

On trouve des agences de consultation sur le crédit dans toutes les régions du pays. Mais on constate une concentration en Ontario où l'on dénombre 27 membres de l'Ontario Association of Credit Counselling Services. On trouve dans toutes les agences un mélange de clients à court terme, que l'on peut conseiller par téléphone ou à l'occasion d'une ou deux rencontres, et de clients à long terme qui ont besoin d'un soutien continu jusqu'à ce qu'ils soient en cours de réalisation des objectifs de leur plan de rétablissement.

Le Credit Counselling Service de Toronto (CCS), qui possède sept bureaux et 26 employés à temps plein, est la plus grosse organisation sans but lucratif de consultation sur le crédit au pays. En 1998, le CCS a servi plus de 21 000 clients, a répondu à environ 150 000 demandes téléphoniques et a administré plus de 3 500 programmes de gestion de l'endettement. Jusqu'en 1991, l'organisation recevait 60 % de son financement de la part du gouvernement de l'Ontario. Toutefois, à l'heure actuelle, elle est entièrement dépendante des contributions des clients et des parrains d'entreprise (banques, détaillants, sociétés de fiducie, sociétés de financement et coopératives d'épargne et de crédit). Tous les conseillers du CCS détiennent un diplôme universitaire et ont suivi le cours sur la faillite et l'insolvabilité, le programme de formation du secteur offert par le Ryerson Institute.

Au Québec, Option consommateurs, une association de défense des consommateurs de Montréal, offre un service intensif de consultation sur le crédit aux particuliers aux prises avec des problèmes d'endettement. Une séance initiale de 2 heures permettant d'évaluer la situation financière du particulier et les options qui s'offrent à lui est suivie, si nécessaire, par une série de séances visant à soutenir le client dans son changement de mode de vie. L'organisation a donné 170 consultations budgétaires au cours de 1997. Les clients sont principalement des ménages à faible revenu, puisque 64 % d'entre eux disposaient d'un revenu annuel inférieur à 20 000 $ en 1997. Les problèmes d'endettement des clients découlaient principalement de prêts étudiants, d'utilisation de la carte de crédit et d'une chute des revenus. L'achat d'une maison

était la cause des problèmes financiers de seulement 2 % des clients.

### iii) Conclusion

Le plus souvent ce n'est qu'après avoir commencé à subir de graves problèmes financiers que les propriétaires-occupants entrent en contact avec un programme de consultation après l'achat. Les programmes offerts par les sociétés de fiducie à but lucratif, les conseillers en endettement du gouvernement et les organisations sans but lucratif de consultation sur le crédit ne visent pas à fournir aux ménages des conseils permanents sur la prévention de problèmes financiers et autres pouvant compromettre la propriété. Même si certaines organisations sans but lucratif de consultation sur le crédit ont essayé de jouer un rôle plus éducatif, leurs programmes ne mettent pas l'accent sur les questions financières relatives à la propriété, et les données dont nous disposons suggèrent que seul un faible pourcentage de leurs clients sont des propriétaires-occupants.

Les programmes offerts par le gouvernement et le secteur privé et qui combinent la restructuration de la dette avec des consultations périodiques fondées sur les besoins du client ont remporté un certain succès dans le soutien des ménages désireux de résoudre leurs problèmes et d'améliorer leurs pratiques financières. Les propriétaires-occupants bénéficient de ces services, même si les ménages aux prises avec un prêt hypothécaire criard ne semblent composer qu'une faible proportion de cette clientèle. Toutefois, ce type d'intervention de crise ne constitue qu'une faible portion des activités que l'on devrait retrouver dans un programme complet de consultation après l'achat, qui débuterait par l'identification de problèmes financiers et inclurait une aide périodique relativement à la tenue du budget, à l'entretien, à la réparation et à d'autres sujets pertinents au soutien de la propriété.

# Chapitre 5 – LA FCAP et l'aide au logement

Une variété de programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété sont offerts en relation avec des programmes de logements sociaux et privés sans but lucratif. Si certains de ces programmes de FCAP visent principalement à trouver des candidats pour les guider ensuite à travers les étapes à suivre pour obtenir une aide au logement, d'autres comportent une formation avant l'achat en matière de gestion financière et d'entretien résidentiel de même que des services de consultation et de soutien après l'achat. Les programmes d'aide au logement s'adressent principalement aux ménages à faible revenu qui ont tendance à accuser un faible niveau de scolarité et qui sont souvent sans parents ou amis pouvant partager avec eux leur expérience de la propriété.

On trouvera dans les lignes qui suivent un examen de quatre programmes différents de formation et de consultation pour l'accession à la propriété, chacun d'entre eux ayant un parrain différent et étant associé à une forme particulière d'aide au logement : programmes fournis par le gouvernement, programmes offerts par les collectivités autochtones, programmes associés aux initiatives de développement communautaire et programmes se rapportant à des formes particulières de production de logements sans but lucratif (notamment l'autoconstruction et l'habitation coopérative). Dans chacun des cas, on présentera les services de formation et de consultation avant l'achat ou le mélange de services de FCAP avant et après l'achat qui sont offerts. Cette section tentera de faire la lumière sur la nature des lacunes d'information touchant l'aide au logement et le rôle des programmes de FCAP des secteurs privé ou public pour combler ces lacunes.

### Programmes gouvernementaux

Les principaux programmes de consultation offerts par le gouvernement visent à aider les résidents des régions éloignées, principalement les Autochtones, à tirer partie des programmes provinciaux visant à faciliter l'accession à la propriété.

### Alberta

Le ministère de l'Habitation et de la Consommation de l'Alberta offre des services limités de consultation avant et après l'achat dans le cadre de ses programmes visant à aider les locataires des régions éloignées à devenir propriétaires. Des subventions à la construction résidentielle sont offertes dans le cadre du Remote Housing Program à l'intention des ménages jugés admissibles selon leurs besoins par les collectivités. Par ailleurs, les ménages peuvent acheter des logements préfabriqués offerts dans le cadre du Rural Emergency Housing Program ou tirer profit de la cession par la province de logements sociaux excédentaires. On offre un atelier d'une durée de 1 à 2 heures intitulé « Homeownership – Is it For You? » afin d'aider les résidents à comprendre les responsabilités découlant de la propriété et à décider s'ils devraient devenir propriétaires. Après l'achat, l'un des conseillers du ministère visite le nouveau propriétaire et examine avec lui les points à respecter pour bien entretenir sa maison et en assurer la sécurité.

Ces séminaires seront l'occasion d'examiner les critères particuliers aux programmes de l'Alberta ainsi que des sujets de nature plus générale, notamment la distinction entre la location et la propriété et le budget d'un ménage. Les services de consultation après l'achat s'accompagnent d'une distribution de dépliants sur l'entretien des maisons et les petits travaux de réparation et sur les précautions de sécurité à prendre à domicile. Ces programmes sont offerts par des agents locaux du ministère du Logement et de la Consommation de l'Alberta détenant de l'expérience dans la satisfaction des besoins de logement des Métis, lesquels constituent la principale clientèle des programmes provinciaux en régions éloignées.

**Saskatchewan**

La Saskatchewan Housing Corporation offre des ateliers et des services de consultation en conjonction avec son Remote Housing Program. Dans le cadre de cette initiative, des résidents des régions nordiques à revenu faible ou modéré peuvent obtenir un prêt susceptible de remise à hauteur de 75 % des frais de construction de leur propre maison, jusqu'à concurrence de 50 000 $. Outre l'organisation de rencontres et d'ateliers visant à présenter le programme aux résidents des différentes collectivités nordiques, le gouvernement agit à titre d'entrepreneur général des différents travaux et conseille les contremaîtres de chantier sur l'utilisation de la mise de fonds en travail consentie par les propriétaires-occupants. Dans le cadre de ce programme, les particuliers peuvent recevoir une formation sur des tâches de construction précises. Les représentants de la Saskatchewan Housing Corporation conseillent également les participants au cours de leurs inspections des propriétés dont le prêt n'est pas encore remboursé. Jusqu'à ce que le prêt du gouvernement soit entièrement remis – ce qui peut prendre jusqu'à dix ans – les propriétés font l'objet d'une inspection pour assurer le paiement de l'impôt foncier, une couverture d'assurance suffisante et l'entretien nécessaire.

**Territoires du Nord-Ouest**

La Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest n'offre pas un programme de formation et de consultation en bonne et due forme, mais son personnel forme et conseille les clients qui désirent devenir propriétaires dans le cadre des programmes de la Société et aide informellement les propriétaires qui ont besoin de soutien. Les principaux programmes offerts par les Territoires sont l'Expanded Downpayment Assistance Program, qui consent des subventions jusqu'à concurrence de 70 % des frais de construction aux familles à faible revenu habitant une collectivité défavorisée, l'Independent Housing Program qui accorde des prêts remboursables et (ou) susceptibles de remises aux particuliers éprouvant des besoins impérieux de logement qui ne peuvent être comblés par d'autres programmes. Le personnel de la Société anime des séminaires publics et rencontre alors individuellement les demandeurs intéressés. Les agents de programme et les inspecteurs immobiliers donnent des détails sur les finances et l'entretien liés à la propriété et aident les particuliers à procéder à une demande (ce qui comprend une analyse budgétaire détaillée) au cours de trois ou quatre séances de consultation d'une durée de 1 à 3 heures s'étendant sur plusieurs mois.

La Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest a conçu le Homeownership Counselling Guide, qui s'inspire du Guide à l'intention des conseillers de la clientèle relativement au Programme de logements pour les ruraux et les Autochtones de la SCHL. Il s'agit d'un document interne visant à aider le personnel de la Société à cerner les principaux facteurs qu'il doit porter à l'attention des demandeurs de logement et qui contient des sujets tels que : l'évaluation de l'abordabilité, l'obtention d'un prêt hypothécaire, la construction d'une maison, la préparation du contrat et l'assurance-habitation. Après l'achat, le propriétaire-occupant peut continuer d'appeler le personnel de la Société pour obtenir conseils sur des questions touchant ses finances ou la réparation de la maison. Comme c'est le cas en Alberta et en Saskatchewan, les programmes s'adressent surtout à une clientèle autochtone, la principale exception étant à Yellowknife).

**Nouveau-Brunswick**

Grâce au Programme de consultation et de gestion du logement, les clients de la Société d'habitation du Nouveau-Brunswick peuvent s'informer sur les sujets tels que l'entretien d'une maison, la gestion budgétaire, la préparation des aliments et les services communautaires. Le programme, qui existe depuis dix ans, a un budget d'environ 100 000 $ et sert environ 300 personnes chaque année. Il est administré par les bureaux régionaux de la Société, qui ont recours aux services de conseillers en économie domestique, de conseillers financiers, de spécialistes de l'entretien de la province et de travailleurs sociaux pour animer des séminaires répondant aux besoins locaux. Un conseiller en économie domestique contractuel fournit également des services individuels de consultation aux clients de la Société. Si le programme s'adresse principalement aux locataires des logements sociaux, la Société élabore actuellement de nouveaux modules qui lui permettront d'atteindre les ménages considérant la possibilité d'accéder à la propriété de même que les propriétaires-occupants éventuels ayant besoin qu'on les aide à planifier leurs finances et leurs autres obligations. On prévoit que le Programme de consultation et de gestion du logement sera offert dans une version enrichie à compter de la fin de 1999.

**Le rôle de la FCAP**

Tous les représentants de l'Alberta, de la Saskatchewan et des Territoires du Nord-Ouest interviewés dans le cadre de l'étude se sont dits d'accord pour dire que les services de consultation remplissaient une fonction nécessaire en aidant les résidents des régions éloignées à connaître les programmes provinciaux d'assistance et à comprendre les implications de la propriété. Le temps considérable consacré dans les Territoires du Nord-Ouest au soutien des résidents faisant une demande de logement a été cité comme preuve du besoin marqué pour des services de consultation en tête-à-tête. Au Nouveau-Brunswick, on a décidé d'élargir le programme de formation et de consultation pour l'accession à la propriété à la suite d'un examen interne relevant la nécessité d'aider à encourager les locataires se trouvant à la marge du marché du logement.

Une évaluation des différents volets du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones (LRA) de la SCHL réalisée en 1992 met également en évidence le rôle des services d'information et de

consultation fournis par le gouvernement.[16] Dans le cadre des volets de ce programme, la même clientèle à faible revenu que celle qui est servie par les programmes de l'Alberta, de la Saskatchewan et des T.N.-O. bénéficie de services de consultation sur la tenue d'un budget et l'entretien et les réparations d'une maison. Voici les principaux points pertinents relevés par l'évaluation du LRA :

- Près de 57 % des occupants d'un logement accordé en location-achat estiment que l'information et les conseils qu'ils ont reçus ont été très utiles.
- Les efforts considérables déployés à l'occasion des consultations avant l'achat semblent avoir permis avec succès aux occupants de logement accordé en location-achat d'éviter d'accuser un retard dans leurs paiements.
- Près de la moitié des propriétaires-occupants du LRA s'entendent pour dire que les services de consultation avant et après l'achat qu'ils sont reçus ont été très utiles.
- Le personnel de la SCHL et des organisations provinciales administrant le programme s'entend très largement pour dire que les services de consultation ont permis de réduire et de prévenir les arriérés et d'améliorer les connaissances et les pratiques d'entretien.

### Services de FCAP consentis par des collectivités autochtones

Les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété ne constituent pas une activité importante pour les organisations autochtones concernées par le logement dans les secteurs urbains et ruraux ou pour les collectivités des Premières nations.

Les sociétés d'habitation autochtones oeuvrant dans les secteurs urbains et ruraux s'occupent principalement de la gestion du parc locatif pour le compte de la SCHL et des organismes provinciaux de l'habitation. Par le passé, les sociétés d'habitation des milieux ruraux conseillaient les ménages intéressés par une location-achat dans le cadre du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones; cette activité a maintenant cessé. Les seuls services se rapportant à la propriété offerts par les sociétés d'habitation prennent la forme d'une aide ponctuelle aux locataires désireux de trouver une option de rechange au logement social. Même si, comme nous l'avons indiqué précédemment, la Gignul Housing Corporation a exploré la contribution éventuelle des services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété, ces efforts n'ont pas abouti à l'élaboration d'un programme autochtone de FCAP.

### Collectivités des Premières nations

Dans les collectivités des Premières nations, le parc résidentiel est généralement possédé et administré par les bandes, la propriété privée étant une réalité nouvelle qui n'est pas encore apparue dans la majorité des collectivités. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) consent des fonds pour la construction et la réparation de logements tandis que la SCHL offre de l'assurance hypothécaire assortie d'une garantie du MAINC (les modifications apportées à la Loi nationale sur l'habitation adoptées en juin 1999 ont

éliminé cette exigence). Au cours des trois ou quatre dernières années, environ 800 prêts hypothécaires de l'article 10 ont été consentis dans les collectivités des Premières nations. Dans quelques collectivités, des fonds sont versés par le MAINC pour des prêts renouvelables qui servent à financer la construction de nouveaux logements et, dans certains cas, de gros travaux de réparation. Certaines collectivités bénéficiant de fonds de financement, consentent une partie des fonds du MAINC sous forme de subvention unique aux accédants à la propriété. Des frais consentis par les banques et les coopératives de crédit peuvent compléter le financement offert par la bande (qui se limite généralement à 60 000 $ pour les frais de construction).

Comme il n'existe pas de tradition de propriété privée des terres et comme le gouvernement fédéral a depuis toujours financé la construction et les réparations des logements, les collectivités des Premières nations sont mal préparées à la propriété privée des logements. Dans un effort récent pour s'attaquer à un problème, la communauté mohawk de Kahnawake, au sud de Montréal, a mis sur pied un programme de formation à court terme des propriétaires-occupants. Quelque 20 à 25 maisons sont bâties chaque année dans la collectivité de Kahnawake, la plus grande portion du financement provenant d'un fonds d'emprunt renouvelable administré depuis 1977. On consent un prêt de 55 000 $ aux familles pouvant constituer la mise de fonds exigée (5 000 $) et jusqu'à 46 000 $ s'il n'y a pas de mise de fonds versée. En 1998, le Conseil des Mohawks exigeait que tous les emprunteurs admis en vue de l'achat d'une maison suivent un cours de gestion financière. Le cours était donné par deux instructeurs de la commission scolaire de Châteauguay à raison de 1 heure par semaine pendant six semaine, le Conseil défrayant le coût total du cours, soit environ 2 500 $. Le cours portait surtout sur les décisions d'investissement et ne comportait pas de conseils sur la tenue du budget et l'entretien d'une maison pertinents pour les nouveaux propriétaires-occupants de sorte qu'on estime qu'il ne répondait pas aux besoins de formation et d'information des clients.[17] Un nouveau programme de formation, qui est actuellement en cours d'essai dans d'autres collectivités (non autochtones) pourrait être adopté par la collectivité de Kahnawake.

De manière plus générale, et avec le soutien de la SCHL et du MAINC, des ressources sont affectées à des programmes d'apprentissage et de formation visant à améliorer l'administration des maisons par les Premières nations. Dans de nombreuses collectivités, la gestion des logements locatifs est déficiente et il existe de graves problèmes d'arriérés. Les initiatives de formation actuelles visent surtout à favoriser des pratiques administratives financièrement et techniquement rigoureuses, qui pourraient, avec le temps, favoriser une amélioration de la qualité des logements dont les collectivités des Premières nations ont grand besoin. Il existe deux fournisseurs importants de services de formation, soit l'Ontario First Nation Technical Services Corporation et Turtle Island Associates.

Mandatée par les Chiefs of Ontario et financée en partie par eux, l'Ontario First Nation Technical Services Corporation fournit une formation technique et des conseils au personnel des Premières nations et des conseils tribaux en matière de

construction résidentielle et d'infrastructures (aqueducs, installations sanitaires, routes). Elle aide les Premières nations à élaborer des programmes et des politiques sur la gestion foncière et la cession immobilière. La Société offre les services d'inspecteurs à 28 bandes non affiliées et forme des inspecteurs des bandes qui ont leur propre personnel technique. Ces activités comprennent également la conception de documents de formation à l'intention des propriétaires-occupants en vue de leur distribution et utilisation dans les Premières nations.

Turtle Island Associates est une entreprise de consultation qui offre une formation dans le domaine de l'administration des logements et de la consultation auprès des clients au personnel des Premières nations et des conseils tribaux travaillant dans le domaine de l'habitation d'un bout à l'autre du Canada. Au cours des deux dernières années, dans le cadre d'une entente contractuelle avec la SCHL, la compagnie a donné 19 ateliers d'une journée auxquels ont participé plus de 300 gestionnaires immobiliers et employés de plus de 100 Premières nations et quelques sociétés d'habitation en milieu urbain. Les ateliers portent surtout sur la gestion des logements locatifs. Les gestionnaires apprennent à interagir avec leurs clients au moyen d'études de cas et de jeux de rôles. On leur présente des méthodes d'entrevue, la tenue des dossiers clients, l'évaluation des risques présentés par le client et la gestion des arriérés. Turtle Island a adapté son contenu en fonction des commentaires reçus par les participants à son atelier, mais on n'a pas fait d'évaluation en bonne et due forme des résultats de ces séances de formation.

## Le rôle des services de FCAP

Les organisations autochtones à l'extérieur des réserves n'ont pas tenté de compléter les programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété offerts par les gouvernements et les organisations du secteur privé. Les sociétés d'habitation autochtones en milieux rural et urbain constituent une ressource éventuellement utile pour la prestation de programmes adaptés spécifiquement aux besoins des Autochtones, mais, à ce jour, il n'y a pas eu d'efforts dans ce sens.

Comme c'est le cas aux É.-U. les enjeux relatifs aux collectivités des Premières nations sont plus complexes qu'ailleurs. Dans une réserve, le terrain ne peut appartenir à un propriétaire privé. Si un certain nombre de collectivités accordent des certificats de possession sous la forme de baux à long terme, ceux-ci ne sont pas toujours irrévocables ni librement transférables. Dans de nombreuses collectivités des Premières nations, la totalité des logements sont offerts en location et les questions se rapportant à la définition des droits de propriété et à la mise sur pied d'un marché du logement ne sont pas à l'ordre du jour. Ce dont ces collectivités ont besoin dans l'immédiat c'est de cours de formation qui permettraient d'améliorer la qualité de l'administration des logements. Si les services de formation et de consultation pour l'accession sont appelés à jouer un rôle significatif, c'est dans certaines grandes collectivités du centre du Canada, où on a énoncé des politiques visant à clarifier les droits des propriétaires-occupants et où on encourage la propriété privée. L'expérience de Kahnawake suggère que ces collectivités pourrait profiter non seulement de

différentes ressources de formation et de consultation actuellement offertes, y compris celles qui ont été élaborées par la SCHL et les organismes provinciaux du logement, mais également d'un contenu étendu spécialement adapté aux conditions et aux besoins des Autochtones.

### LA FCAP et le développement communautaire

Dans le domaine du développement communautaire, on s'attarde surtout à créer des mécanismes et des institutions qui permettraient aux membres des quartiers défavorisés de travailler ensemble à l'amélioration de leur situation économique et sociale. Les organisations de développement communautaire interviennent sur une grande variété de fronts, notamment la production de logements, la formation, les soins de santé, les soins aux enfants et la création d'emplois. Les services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété sont pertinents dans une perspective de développement communautaire parce qu'ils permettent de responsabiliser les particuliers et les organisations locales. Grâce aux services de consultation pour l'accession à la propriété, les particuliers peuvent acquérir certaines connaissances de base dont ils ont besoin pour gérer leurs propres affaires, combler les fossés culturels et cognitifs et calmer les incertitudes et les craintes se rapportant au processus d'achat d'une maison. De plus, les membres des collectivités peuvent acquérir les connaissances dont ils ont besoin pour gérer collectivement une société d'habitation ou une coopérative. Les lignes qui suivent présentent deux programmes de FCAP illustrant deux types différents de développement communautaire.

### River Bank Development Corporation

River Bank Development Corporation est une société sans but lucratif de développement économique lancée pour répondre aux besoins des résidents du centre de Prince Albert (Saskatchewan). Il s'agit de l'une des trois sociétés de développement communautaire de la province. La Société Quint, créée il y a cinq ans pour favoriser le développement des quartiers pauvres du centre-ville de Saskatoon, est parvenue à mettre sur pied trois coopératives, comptant chacune dix habitations. Community Action Alliance Regina, qui vient d'être créée, en est encore au stade de formation. Les coopératives d'habitation existantes ont pu s'en remettre au soutien financier accordé par la province aux ménages à faible revenu, de même qu'au soutien accordé par les municipalités. Les trois organisations reçoivent un financement de base de la part du gouvernement de la Saskatchewan et ont pour mandat général de favoriser l'acquisition des compétences et la création d'emplois, en plus de la production des logements.

River Bank a porté une attention particulière à la formation nécessaire pour outiller les résidents de la collectivité en vue de l'accession à la propriété. Le degré de pauvreté est élevé dans le noyau central de Prince Albert. Environ 70 % des résidents sont Autochtones et la plupart n'ont jamais été propriétaires. Les ménages ont besoin d'être conseillés pour tenir un budget, entretenir et réparer leur maison et connaître les différents aspects se rapportant au fonctionnement d'une forme unique de logements coopératifs. Dans le cas de New Beginnings, une coopérative de 19 membres dont River Bank a hérité des fondateurs, les

services de consultation des formations ont été initialement fournis par un comité consultatif formé de représentants de la collectivité, du gouvernement provincial et de l'administration municipale et du prêteur, la Prince Albert Credit Union.[18] Le comité consultatif a organisé des réunions à l'hôtel de ville afin de présenter le projet et de susciter des demandes et a ensuite délégué ses champs d'intervention à différents sous-comités constitués de membres de la coopérative et chargés d'étudier des sujets tels que les politiques et méthodes, le financement, la rénovation et l'achat. Les membres de la coopérative, qui étaient censés apporter une contribution en nature pour les travaux de réparation et de rénovation, ont également profité des conseils et du soutien technique fournis par le personnel et les intervenants de la Saskatchewan's New Careers Corporation.

Le projet le plus récent de River Bank, Hand-In-Hand, est une coopérative de dix logements pour famille avec enfants à charge et un revenu annuel de moins de 30 000 $. La mise de fonds nécessaire à l'achat des maisons a été versée par la Saskatchewan Housing Corporation à hauteur de 25 % du coût total et par la municipalité de Prince Albert sous la forme d'une subvention complémentaire de 5 %. De plus, on a demandé à chaque membre de la coopérative de faire une contribution de 500 heures de mise de fonds en travail. À l'instar des autres coopératives, les membres ont reçu des conseils et des services de consultation de la part du comité consultatif comptant des représentants des milieux financiers et du domaine de la construction. La River Bank Corporation a accès à une aide juridique, financière et technique dont elle fait profiter ses membres dans le besoin. Toutefois, compte tenu de ses expériences antérieures, l'organisation a décidé de fournir une formation plus approfondie. On a donc mis sur pied un programme de formation s'étendant sur huit semaines dans les domaines de la tenue d'un budget, de l'entretien et de la rénovation d'une maison et différentes autres compétences de base. Ce programme à temps plein a été financé au moyen de subventions de formation consenties par les gouvernements fédéral et provincial et a su tirer partie des ressources provenant d'un établissement de formation locale, d'une banque et du service municipal d'urbanisme.

**New Dawn Enterprises**

New Dawn est une société de développement communautaire sans but lucratif qui s'occupe surtout de création de projets locaux autofinancés à l'intérieur de la Nouvelle-Écosse. Ses récentes tentatives de promouvoir l'accession à la propriété chez les ménages à faible revenu et les bénéficiaires de l'aide sociale de la province ont apporté un nouvel éclairage sur l'importance des services de formation pour l'accession à la propriété. Le projet Pine Tree Park consistait à aménager un ensemble de maisonnettes à l'intention de 17 résidents à faible revenu qui louaient des appartements dans le secteur. Grâce aux économies réalisées par l'achat en bloc des maisonnettes, on a établi que celles-ci seraient abordables pour le principal groupe cible, soit des mères de famille monoparentale sans emploi ou sous-employées. New Dawn a aidé les participantes à former une association et a obtenu les services de coordination de trois travailleurs communautaires du ministère des Services communautaires de la province.

L'intervention de formation a commencé par une rencontre initiale présentant le projet et s'est poursuivie à mesure que les participants se sont engagés dans les travaux des comités responsables des différentes tâches. La SCHL, le ministère de la Consommation de la province, le superviseur de l'entretien des propriétés de New Dawn, le fabricant des maisonnettes, une compagnie d'assurance et le service d'urbanisme de la municipalité ont fait des exposés à l'association. Le projet incluait également un cours d'accréditation en soins personnels, visant à aider les résidents à profiter des occasions d'emploi à proximité de l'ensemble. Dans son compte rendu de l'expérience, New Dawn souligne la contribution que la démarche d'autogestion a apportée à l'acquisition de compétences personnelles et communautaires, mais constate qu'on aurait pu faire plus pour préparer les résidents au moyen de consultations avant l'achat.[19] Il faudra déployer des efforts spéciaux pour s'assurer que les ménages à faible revenu qui quittent leur logement loué comprennent les obligations se rapportant à la propriété. Il faut guider les participants par un exercice budgétaire rigoureux et, dans le cas de bénéficiaires de l'aide sociale, procéder à un examen approfondi des possibilités de compléter leurs prestations d'aide sociale.

### Le rôle de la FCAP

Dans le modèle communautaire, la consultation pour l'accession à la propriété fait partie des efforts plus globaux visant à accroître le capital humain des ménages à faible revenu. Les expériences de River Bank et de New Dawn mettent en relief les liens étroits existants entre l'acquisition de compétences de base et la formation à l'emploi, d'une part, et la durabilité de l'état de propriétaire, d'autre part. Il est probable que tout effort sérieux visant à atteindre l'autosuffisance à l'échelle de la collectivité nécessitera un engagement considérable de ressources pour la formation de chacun des participants. River Bank a réussi à jeter les fondations pour le développement de collectivités autonomes, en partie parce qu'elle a réussi à obtenir des fonds de formation de la part des gouvernements fédéral et provincial et à les appliquer à ces objectifs de développement communautaire.

## Autres initiatives de logement sans but lucratif

### Habitat pour l'humanité

La formation et la consultation constituent un volet important des activités de cette organisation de logement sans but lucratif, qui recourt au travail bénévole pour fournir des logements abordables à des familles à faible revenu. Chacune des 38 succursales établies au Canada fonctionne conformément à une structure et des méthodes bien définies par Habitat. Les familles choisies doivent contribuer à la construction ou à la rénovation de leur maison et rembourser par versements un prêt hypothécaire sans intérêt dont le montant est calculé d'après les coûts de la construction et le revenu de la famille. La responsabilité de former et de conseiller les participants incombe principalement au comité de soutien aux familles de chaque succursale. Les membres de ce comité rencontrent rapidement les familles choisies pour s'assurer qu'elles comprennent leurs obligations et gardent contact avec elles de nombreuses années après que celles-ci aient aménagé. On organise des groupes de formation si nécessaire pour répondre au

besoin des nouveaux propriétaires-occupants. On peut inviter un membre de la collectivité pour parler, par exemple, de budget à un petit groupe de famille. En outre, les membres du comité de soutien aux familles visitent régulièrement les propriétaires-occupants et agissent à titre de personnes-ressources permanentes. Si l'intervention d'Habitat dépasse l'accession à la propriété, son système de soutien contribue à faire en sorte que les problèmes financiers ou d'entretien des maisons sont relevés et réglés.

**Habitation coopérative**

Le mouvement de l'habitation coopérative offre un programme actif de formation qui permet à ceux qui participent à cette forme de logement sans participation à la mise de fonds d'acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour définir des lignes de conduites et prendre des décisions. Voilà pourquoi on considère que les coopératives, en plus de fournir un logement à coût abordable, présentent également des avantages sur le plan de l'acquisition des compétences et de la croissance personnelle.[20] Il existe près de 89 000 habitations coopératives au Canada logeant plus de 250 000 personnes, principalement dans la fourchette des ménages à revenu faible ou modéré, ce qui représente près de 10 % des logements aidés par le gouvernement fédéral. Des formateurs accrédités par la Fédération de l'habitation coopérative du Canada (FHCC) donnent des cours de formation structurée à l'échelle des fédérations locales. De plus, une proportion considérable de membres participent aux ateliers de formation offerts lors de l'assemblée annuelle de la FHCC.

Bien que les membres des coopératives ne soient pas des propriétaires-occupants et que la formation coopérative repose sur un contenu unique, les programmes de formation du mouvement comptent parmi les efforts les plus ambitieux de formation déployés au sein du secteur canadien de l'habitation.

Une étude menée en 1992 par la SCHL avait permis de relever que les fédérations locales et les groupes de ressources techniques sans but lucratif fournissant des services de formation au secteur coopératif étaient le plus souvent des organisations de petite taille comptant au plus trois professionnels et trois employés de soutien à temps plein. L'examen de la SCHL portait sur une période d'expansion du mouvement coopératif. Le contexte actuel étant très différent, puisque le secteur ne connaît pratiquement plus de croissance à l'extérieur du Québec et de la C.-B. (celle-ci étant d'ailleurs très modeste dans ces deux provinces), les constatations formées dans le cadre de cette étude sont néanmoins instructives. On a donc pu constater que la formation des membres étaient le seul service de perfectionnement offert par toutes les fédérations d'habitation coopérative et tous les groupes de ressources techniques. Ces organisations de soutien entretenaient le plus souvent une relation de collaboration avec les coopératives pendant une longue période une fois que l'étape de la planification et de la préparation était franchie. Plus de la moitié ont indiqué qu'elles vont continuer à offrir des services de développement aux coopératives pendant un an après la date d'ajustement de l'intérêt. De plus, selon l'opinion du personnel des bureaux locaux

de la SCHL, les groupes de ressources techniques se sont montrés passablement efficace en matière de formation (ainsi que dans d'autres activités de perfectionnement des membres).

À l'heure actuelle, la formation vise principalement à améliorer les compétences des membres des coopératives déjà établies. En ayant recours à des formateurs qui ont suivi le cours de cinq jours offert une fois l'an par la FHCC et qui ont satisfait à leurs exigences en matière de coenseignement, les fédérations locales offrent des cours sur une variété de sujets. Mentionnons notamment : les responsabilités du conseil d'administration, l'inspection et l'entretien, la gestion financière (budget, gestion des arriérés et constitution d'une réserve de remplacement adéquate), le perfectionnement des membres, le développement de la conscience communautaire (promotion de la participation, respect de la diversité) et les questions juridiques (détails sur les ententes se rapportant aux coopératives et les obligations de ces dernières). Les cours sont d'une durée allant d'une soirée à une journée complète, la plus grande variété étant offerte par les fédérations locales de grande taille. La formation est également une composante importante des activités de l'assemblée annuelle de la FHCC. Environ 40 % des membres de la FHCC assistent à ces réunions et participent principalement aux ateliers d'une demi-journée sur le fonctionnement du conseil, l'organisation des comités, les finances, le perfectionnement des membres, l'entretien et d'autres sujets. Lors de l'assemblée annuelle de 1999, 72 ateliers de formation étaient offerts sur une période de deux jours.

### Le rôle de la FCAP

Habitat pour l'humanité et le mouvement de l'habitation coopérative possèdent des infrastructures de formation bien développées, même si ce n'est que dans le premier cas qu'il s'agisse de programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété. À l'intérieur du mouvement coopératif, la formation vise à aider les participants à répondre à des problèmes particuliers se rapportant à la construction et au fonctionnement d'une coopérative. La formation fournie par Habitat pour l'humanité ressemble à celle qui est offerte dans le cadre des programmes de FCAP américains sur les responsabilités des propriétaires-occupants en matière de finances et d'entretien. Toutefois, les programmes spécialisés visent également à promouvoir les valeurs du mouvement. Tant le mouvement coopératif que Habitat pour l'humanité répondent aux besoins de ménages répondant à des critères précis et partageant certaines valeurs de sorte que leur programme de formation n'offre que peu d'intérêt général quant à l'élaboration des services de FCAP.

### Conclusion

L'expérience canadienne dans le domaine de l'aide au logement nous permet de constater l'importance des services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété à l'endroit des ménages à faible revenu. Toutefois, l'aide financière visant à faciliter cette accession chez les ménages à faible revenu a toujours été relativement limitée. Dans ce contexte, les pouvoirs publics et les organisations sans but lucratif offrant une aide financière visant à favoriser l'accession à la propriété

des ménages à revenu faible ou modéré n'ont que rarement répondu aux besoins de ces ménages en matière de formation et de consultation.

Les quelques programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété actuellement offerts par le gouvernement se rapportent principalement aux programmes de logement en région éloignée. Pour la plus grande part, les services de consultation fournis dans le Nord le sont de manière informelle et leur réussite semble dépendre en partie de la relation qui s'établit entre les résidents et les représentants des organismes gouvernementaux de logement. Les programmes de formation et de consultation pour l'accession à la propriété les plus importants ont été mis en œuvre par un certain nombre de groupes sans but lucratif, notamment Habitat pour l'humanité et les organisations de développement communautaire de la Saskatchewan. Toutefois, seul un faible nombre de ménages sont servis par ces interventions. Il s'agit d'initiatives nécessitant d'importantes ressources qui doivent leur existence, dans un cas (les organisations de développement communautaire), à la capacité des organisateurs de tirer parti des fonds et des programmes de formation offerts par les gouvernements fédéral et provincial et, dans l'autre cas (Habitat pour l'humanité), à la faculté d'attirer un soutien bénévole et des contributions de la part de donateurs.

Parmi les groupes à revenu faible ou modéré qui bénéficieraient de l'élaboration en bonne et due forme de programmes de FCAP, mentionnons les ménages autochtones habitant en dehors des réserves. Les sociétés d'habitation autochtone en milieux rural et urbain forment une infrastructure potentiellement utile pour la prestation de programmes adaptés à cet important groupe toujours croissant de propriétaires-occupants éventuels.

## Chapitre 6 – Conclusion

Bien qu'il soit difficile d'évaluer les besoins en matière de formation et de consultation pour l'accession à la propriété, différents indicateurs nous laissent supposer que des segments considérables de la population canadienne de propriétaires-occupants éventuels sont mal ou peu informés. En outre, les tendances sociales et démographiques imposent de nouvelles demandes sur les sources d'information existantes, ce qui compromet leur capacité de répondre adéquatement aux besoins des ménages en matière d'information, de contenu et de services (consultation en tête-à-tête). On a connu au cours des dernières années une augmentation de la taille et de l'importance des groupes ayant des besoins spéciaux en matière d'information sur le logement ou de prestation de programmes, principalement les immigrants et les Autochtones. On connaît également un nombre grandissant d'emprunteurs dont les caractéristiques relatives au risque diffèrent de celles des acheteurs traditionnels (notamment les chefs de famille monoparentale et les travailleurs autonomes). De plus, les marchés du logement et les modalités de financement se sont complexifiés. Beaucoup de propriétaires-occupants âgés et bien établis ont besoin d'aide pour comprendre les nouvelles options relatives à la propriété et les nouveaux instruments de financement, tels que les prêts hypothécaires inverses. En outre, les défis sont plus grands pour les accédants à la propriété, qui ont moins fréquemment reçu que les générations précédentes un apprentissage sur la propriété « autour de la table familiale ».

Bien que nous n'ayons pas de raison de croire que le Canada ait moins besoin de formation et de consultation pour l'accession à la propriété que les États-Unis, il n'existe pas de secteur de la FCAP au Canada. Pour une variété de raisons, et notamment un contexte politique différent dans lequel les décideurs se sentent moins obligés de trouver des solutions fondées sur le marché pour les problèmes de l'habitation, le Canada n'a pas suivi la tendance américaine de la fin des années 1960 et du début de la décennie 1970 consistant à promouvoir et soutenir la formation pour l'accession à la propriété . En l'absence d'un soutien public et institutionnel, a émergé une mosaïque de programmes principalement orientés vers la diffusion d'information plutôt que vers les services de formation et de consultation. Les principaux services de soutien à l'intention des propriétaires-occupants existants et éventuels sont :

- des séminaires avant l'achat organisés par des entreprises à but lucratif dans le but de démystifier le processus d'achat d'une maison et d'encourager les ménages à pénétrer le marché;
- des ateliers offerts par des organisations sans but lucratif (y compris des écoles) destinés à l'occasion aux acheteurs d'une maison mais portant principalement sur des questions générales de budget et de gestion financière sans volet particulier relatifs aux problèmes et préoccupations des acheteurs ou de ceux qui se préparent à accéder à la propriété;
- des renseignements sur les mécanismes et les programmes d'accession à la propriété, de même que des cahiers d'exercice et des guides pour la prise de décisions à l'intention des nouveaux propriétaires-occupants, offerts sous

forme imprimée ou électronique par la SCHL et les gouvernements provinciaux, par les institutions financières, les constructeurs d'habitation, les sociétés immobilières et leurs diverses associations;

- les programmes d'aide à la réduction de l'endettement administrés par les gouvernements, les organisations à but lucratif et à but non lucratif, qui ne sont pas destinés spécifiquement aux propriétaires-occupants, mais qui peuvent néanmoins constituer pertinemment un service d'aide après l'achat à l'intention des ménages endettés ayant besoin de négocier avec leurs créanciers et de mettre en place un plan financier qui leur permettra de conserver leur maison;
- un faible nombre de programmes de consultation offerts par les gouvernements en conjonction avec des programmes d'aide financière visant à faciliter l'accession à la propriété pour les ménages à faible revenu (principalement dans le Nord) et fournissant des services limités de consultation avant l'achat et, dans certains cas, après l'achat;
- les programmes de formation et de consultation avant et après l'achat offerts en conjonction avec différentes initiatives de logement sans but lucratif visant à aider les ménages à faible revenu dans un cadre défini par les priorités et les valeurs du parrain sans but lucratif.

Les lacunes existantes en matière d'information ne peuvent être attribuées au manque de ressources imprimées et électroniques offertes aux nouveaux propriétaires-occupants. On ne peut non plus conclure qu'elles reflètent l'insuffisance des renseignements fournis dans le cadre des séminaires aux nouveaux propriétaires-occupants parrainés par des entreprises à but lucratif. Bien qu'il y ait un espace considérable pour enrichir leur contenu et améliorer leur efficacité, les séminaires à l'intention des propriétaires-occupants répondent largement aux besoins des ménages qui veulent simplement obtenir des renseignements élémentaires sur le processus d'achat d'une maison et sur les calculs qui leur permettront de déterminer ce qui est abordable pour eux. Les problèmes sont plutôt les suivants : i) les mécanismes de diffusion de l'information existants n'atteignent pas certains consommateurs ou consommateurs potentiels et ii) certains ménages ont besoin d'une aide qui dépasse la fourniture de renseignements. Les services de consultation actuellement offerts en conjonction avec les programmes d'aide au logement gérés par les gouvernements et les organisations sans but lucratif n'atteignent qu'une faible proportion des ménages qui auraient besoin d'une aide plus poussée.

Parmi les ménages qui sont mal servis par les mécanismes d'information existants, mentionnons ceux qui habitent les petits centres qui ne sont pas habitués à se servir des sources d'information imprimées ou électroniques et qui ont très peu accès des séminaires à l'intention des propriétaires-occupants. Même si Internet a grandement facilité la diffusion d'information dans les collectivités de petite taille et éloignées, les données indiquent que seule une minorité de ménages du pays sont actuellement branchés et que le taux d'utilisation est particulièrement bas chez les couches de la population moins fortunées et moins scolarisées. De plus, les mécanismes

d'information actuels ne répondent pas aux besoins des minorités qui ont besoin d'information et de services de FCAP dans une langue autre que le français ou l'anglais.

La deuxième catégorie de ménages qui a besoin d'une aide au-delà de la diffusion d'information comprend les Autochtones habitant en dehors d'une réserve qui font face à des obstacles particuliers en raison de leur manque de tradition en matière de propriété et les immigrants qui ont besoin de conseils pour s'adapter aux différences culturelles du Canada et aux différences qui en découlent relativement aux pratiques d'achat et de propriété d'une maison. Les ménages qui ont peu de connaissance relativement à la propriété et qui s'inquiètent des implications relatives à la possession d'une maison peuvent également avoir besoin de conseils individuels. Certaines de ces familles doivent être guidées pour réaliser une évaluation complète de la propriété comparativement à la location avant d'en venir à une décision quant à la pertinence de la propriété dans leur situation. La consultation sur l'accession à la propriété est également importante pour les ménages qui doivent se préparer en améliorant leurs compétences sur le plan de la tenue d'un budget et de la gestion financière, de même que d'autres compétences de base (y compris celles qui sont nécessaires pour bien tenir et entretenir une maison).

L'autre groupe qui pourrait bénéficier de services de consultation est constitué de ménages qui éprouvent des besoins financiers spéciaux et dont les caractéristiques de risque les obligent à entretenir des liens plus étroits avec les prêteurs hypothécaires. En plus de certains des groupes mentionnés ci-dessus, ajoutons les ménages dirigés par des femmes et les familles dont le principal soutien occupe un emploi non traditionnel.

Il est probable que les programmes canadiens actuels ne répondent pas aux besoins des ménages qui pourraient profiter de services consultation après l'achat. Les programmes de consultation après l'achat qui existent actuellement ne servent que les participants des programmes d'aide au logement parrainés par le gouvernement ou des organisations sans but lucratif; et les propriétaires-occupants qui ont déjà connu des difficultés financières et ont dû chercher de l'aide pour gérer leur endettement. Pour la plupart des propriétaires-occupants, il n'existe pas d'accès direct à des conseils et du soutien – à moins qu'une « épée de Damoclès » ne tombe, ce qui les forcera à consulter – qui pourraient les aider à demeurer longtemps propriétaires.

## Conclusion

Il existe d'importantes lacunes dans les services offerts au Canada pour soutenir les éventuels nouveaux propriétaires-occupants et pour aider les propriétaires-occupants actuels qui ont besoin de formation et de conseils afin de demeurer propriétaires. En ce qui concerne les nouveaux propriétaires-occupants, on s'est surtout concentré à offrir des renseignements généraux concis sur le processus d'achat d'une maison au moyen de séminaires et par la diffusion de documents sous formes imprimée et électronique. Malgré la profusion de l'information disponible, certains ménages, notamment ceux qui se butent à des barrières linguistiques, éprouvent des difficultés à apprendre et à comprendre le processus d'achat d'une maison. Toutefois, le problème le plus important vient de ce que les services actuels ne répondent pas aux besoins de formation et de consultation qu'éprouvent les ménages pour franchir les barrières financières, psychologiques et (ou) cognitives qui les empêchent d'accéder à la propriété. En outre, il n'existe pas au Canada de programmes destinés spécialement aux propriétaires-occupants ayant besoin de conseils et de soutien sur le plan financier. La plupart de ces lacunes peuvent être comblées, tout au moins en théorie, par une forme ou une autre d'initiatives de formation et de consultation pour l'accession à la propriété.

L'exemple américain constitue un modèle instructif d'un pays offrant des services étendus de formation et consultation pour l'accession à la propriété. Au cours des trois dernières décennies, la FCAP est devenu un secteur imposant comptant plusieurs milliers d'organisations offrant une grande variété de programmes de formation et de consultation avant et après l'achat. Même si le soutien du HUD a joué un grand rôle pour stimuler le développement du secteur, environ deux tiers des dépenses des programmes de FCAP sont maintenant assumées par les prêteurs et les autres contributeurs non gouvernementaux. Le secteur a évolué de sorte qu'il comprend maintenant un ensemble diversifié de fournisseurs, les plus progressifs étant parfaitement à l'écoute des caractéristiques de leur collectivité locale et des besoins de leur clientèle cible.

Aux États-Unis, on répond à beaucoup de besoins en matière de soutien pour l'accession à la propriété, besoins que l'on ne satisfait pas au Canada. Les organisations sans but lucratif offrent des services de consultation avant l'achat pour aider les ménages à franchir les barrières psychologiques et financières et des services de consultation après l'achat pour réduire le risque de défaillance chez les propriétaires-occupants existants tout en fournissant des services adaptés aux clients ayant des besoins spéciaux. Des services particuliers sont destinés aux minorités et aux collectivités autochtones, deux groupes qui se heurtent à des obstacles importants pour l'accession à la propriété, au Canada comme aux É.-U.

Aux États-Unis, la FCAP tient encore beaucoup de « l'œuvre en progression ». En trois décennies d'existence, on est passé de quelques projets de démonstration explorant divers moyens de prévenir les saisies hypothécaires pour les propriétaires-occupants défaillants à un secteur regroupant un large ensemble de fournisseurs de quatre grandes catégories de services en habitation :

- formation avant l'achat visant à soutenir les ménages tout au long du processus d'achat d'une maison;
- consultation avant l'achat pour aider les ménages à franchir les barrières sur les plans des finances, du crédit et autres qui bloquent leur accession à la propriété;
- formation après l'achat visant à informer les propriétaires-occupants relativement à l'entretien de leur maison, à la protection contre les prêteurs aux pratiques abusives et à démystifier les nouveaux instruments hypothécaires comme les rentes viagères;
- consultation après l'achat visant à prévenir les saisies hypothécaires.

Bien que les experts du secteur de l'habitation aient qualifié le secteur de la FCAP aux É.-U. de « fragmenté », celui-ci a évolué vers une normalisation du contenu éducatif avant l'achat utilisé par tous les formateurs ou presque. Même si certains experts du secteur auraient espéré que la récente création de l'AHECI aurait une incidence importante sur la structure du secteur américain de la FCAP et la nature des services fournis, il s'avère que les efforts de l'AHECI ne seront peut-être pas nécessaires compte tenu de l'évolution naturelle du secteur vers des normes universelles – une progression favorisée par des organisations « parapluies » comme NeighborWorks.

On a porté beaucoup d'attention à l'incidence présumée, mais non prouvée, de la FCAP sur la réduction du risque de défaillance. Mais on s'est moins penché sur le rôle de la FCAP pour la pénétration de nouveaux marchés de financement dont les prêteurs ordinaires n'ont que peu d'expérience. Il est possible que les programmes de FCAP contribuent à réduire les risques de défaillance en procédant à une présélection efficace des populations non servies par le secteur hypothécaire ordinaire. Les programmes de FCAP font la promotion des produits hypothécaires abordables tout en renseignant la clientèle pour le compte des prêteurs.

L'expérience américaine, y compris les récents développements, nous permet de cerner les caractéristiques des initiatives de FCAP bien conçues. Les leçons que nous pouvons tirer de l'expérience américaine sont examinées ci-dessous. On abordera également un sujet connexe : la nécessité pour les concepteurs des programmes de FCAP de prendre des mesures pour s'assurer que la demande à l'égard de leurs services est suffisante.

Bien que de nombreux experts du secteur, participants aux programmes et intervenants sont prêts à reconnaître l'efficacité de la FCAP pour accroître le taux d'accession à la propriété des populations non servies, les études empiriques n'ont pas permis de confirmer l'efficacité des programmes américains quant à réduire le risque de défaillance associé aux efforts visant à accroître les possibilités d'accession à la propriété. Quelle orientation le Canada devra-t-il prendre dans ces circonstances. Quelles stratégies doivent adopter les personnes intéressées à améliorer l'accession à la propriété et les personnes qui se préoccupent de l'insuffisance des services de soutien à la propriété au Canada? Ces questions sont traitées dans cette conclusion.

## Conception d'un programme de FCAP

Les données anecdotiques et les opinions des experts américains nous permettent de cerner un certain nombre de caractéristiques propres aux programmes de FCAP bien conçus. L'expérience américaine suggère que les initiatives de FCAP avant l'achat les mieux réussies doivent vraisemblablement inclure les points suivants.

### 1) Un volet de formation soigneusement planifié

La plupart des observateurs s'entendent pour dire que les services de FCAP ne peuvent être efficacement fournis au téléphone. Il est nécessaire de fournir une formation en classe fondée sur un contenu de base approuvé et intégrant des modules répondant aux questions et préoccupations locales de la population cible. Dans certaines circonstances, pour répondre aux besoins de groupes particuliers, il pourrait être nécessaire d'offrir une formation dans une langue autre que le français ou l'anglais ou inclure un volet sur les différences culturelles entre le Canada et les autres pays, différences susceptibles d'engendrer de la confusion. Si un cours de base nécessitera 8 heures de formation au minimum, un cours complet conforme aux grandes lignes du contenu provisoire de l'AHECI nécessiterait probablement au moins 10 à 12 heures de temps en classe.

Les fournisseurs de FCAP devraient essayer d'influencer précocement la prise de décisions par les ménages. Ils doivent essayer d'aider chacun des ménages à déterminer si la propriété leur convient et outiller les acheteurs éventuels leur fournissant les connaissances dont ils ont besoin avant d'amorcer la recherche d'une maison. Le cours doit être animé par des formateurs accrédités qui ont démontré leur capacité de communiquer la matière. Les participants au programme devraient être évalués avant de recevoir un certificat attestant leur préparation en vue de l'accession à la propriété.

### 2) Un volet complémentaire de consultation en tête-à-tête

Selon les experts américains, les services de consultation sont un complément important de la formation en classe. Une interaction individualisée est souvent nécessaire lorsque le client a besoin d'aide pour améliorer ses compétences de gestion budgétaire et financière et pour établir son dossier de crédit. En comprenant les conditions particulières dans lesquelles évoluent leurs clients et en gagnant leur confiance, les conseillers parviendront plus efficacement à motiver les ménages pour qu'ils apportent de difficiles changements à leur mode de vie en vue de se préparer à l'accession à la propriété. Les conseillers de FCAP devraient être accrédités et tenus de respecter un code de déontologie professionnel.

### 3) Le soutien des organisations parapluies

Aux États-Unis, les organisations parapluies remplissent une importante fonction de soutien à l'égard des organisations qui offrent les services de FCAP. Elles développent les contenus, produisent et diffusent le matériel de formation et forment des instructeurs. Ainsi, la Neighborhood Reinvestment Corporation (NRC), favorise la fourniture de cours normalisés par ses succursales locales, les Neighborhood Housing Services (NHS). La NRC fait également la collecte de données sur le terrain en vue de recherche et

d'évaluation de la part des fournisseurs NHS. À mesure qu'on progresse dans la mise en place des objectifs de l'AHECI, ses fonctions centrales pourraient raisonnablement s'étendre pour inclure l'accréditation des fournisseurs de FCAP, l'accréditation des formateurs et des conseillers et l'application de codes de conduite à l'échelle sectorielle.

Si, pour être efficaces, les programmes de FCAP doivent être adaptés aux circonstances et besoins locaux, il y a un tronc commun de renseignements sur le processus d'achat d'une maison qui doit être intégré à tous les cours. Les organisations parapluies contribuent de faire en sorte que tous les fournisseurs de FCAP se conforment à certaines normes élémentaires relativement au contenu et à la méthode de cours. Elles aident également les fournisseurs à réaliser des économies au moyen d'une approche centralisée pour la conception des documents de formation et l'évaluation de la FCAP, de même que pour l'élaboration de méthodes non traditionnelles de formation et de consultation pour l'accession à la propriété.

**4) Liens avec des organisations offrant des services connexes**

Des liens bien entretenus avec d'autres organisations servent deux fonctions. Premièrement, ils permettent aux fournisseurs de FCAP d'atteindre des ménages susceptibles de profiter de services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété. Dans le cadre de leurs stratégies de promotion, les fournisseurs de FCAP doivent nouer des relations avec les organisations communautaires, les services d'aide aux immigrants, les organismes d'habitation et les autres organisations publiques et privées offrant des services à leur clientèle cible. Deuxièmement, grâce à de tels liens, les fournisseurs de FCAP seront mieux en mesure de soutenir les ménages dont les besoins dépassent la formation et la consultation pour l'accession à la propriété. Ainsi, dans le cadre de leur préparation en vue de l'accession à la propriété, certaines personnes voudront peut-être améliorer leurs compétences professionnelles et leurs perspectives d'emploi. Pour être efficaces, les fournisseurs de FCAP doivent pouvoir mettre en contact de tels clients avec les programmes fédéraux et provinciaux de formation ou collaborer avec les organisations communautaires de développement économique qui pourraient être en mesure de mettre en œuvre des programmes de formation requis. Les organisations de FCAP devront également retenir des liens avec les prêteurs privés et les organisations publiques administrant les programmes visant à promouvoir la propriété chez les ménages à revenu faible ou modéré.

Aux É.-U., certaines organisations de FCAP intègrent les services de formation et de consultation dans le cadre d'une stratégie complète visant à promouvoir l'accession à la propriété au sein des collectivités non servies. Dans le cadre de ces efforts, certaines organisations financent la production de logements abordables, aident les clients à se constituer une mise de fonds et à acquitter les frais connexes et offrent un financement hypothécaire aux modalités favorables. Dans les secteurs tribaux, certaines organisations de FCAP ont étendu la portée de leurs activités pour s'attaquer à un certain nombre d'obstacles, y compris les problèmes découlant de l'inaliénabilité des terres dans les réserves. Même si le

modèle traditionnel de FCAP focalisant sur l'information et la consultation pour l'accession à la propriété peut être plus pertinent dans le contexte canadien, tout au moins au départ, le développement de liens étroits avec d'autres organisations permettrait aux organisations de FCAP de promouvoir les grands changements nécessaires pour faciliter l'accession à la propriété. Les organisations de FCAP sont bien positionnées pour servir de moteurs du changement en relevant quels sont les obstacles réglementaires et les autres barrières externes pour l'accession à la propriété et en portant les problèmes à l'attention de ceux qui ont la responsabilité et les ressources pour y répondre.

En plus d'avoir mis en place tous les volets pertinents de programme, les organisations de FCAP progressives se distinguent par leurs capacités d'innover et d'apprendre. Elles se montrent enclines à mettre à l'essai une variété de démarches formelles et informelles pour la promotion de leurs services. Elles font preuve d'ouverture face aux méthodes non traditionnelles de prestation des programmes. Elles disposent de procédés permettant d'évaluer l'efficience et l'efficacité des programmes et de soutenir une recherche continue en vue d'améliorer leurs résultats.

Les organisations novatrices faisant de la consultation après l'achat partagent bon nombre de caractéristiques identiques. Les programmes après l'achat les plus fructueux disposent de conseillers qualifiés qui parviennent efficacement à nouer de bonnes relations avec leurs clients. Une intervention précoce est importante pour assurer l'efficacité des services de consultation après l'achat, ce qui nécessite que les organisations de FCAP entretiennent des relations étroites avec les établissements prêteurs, les sociétés d'administration des prêts hypothécaires, les organisations publiques du logement et une grande variété de groupes et organisations communautaires. Les récents efforts américains visant à combiner la consultation avant et après l'achat dans un service de soutien pendant la totalité du cycle de propriété méritent l'attention. Dans le cas des ménages qu'on a aidé à franchir des obstacles financiers pour qu'ils puissent se rendre admissibles à un prêt hypothécaire, la consultation après l'achat peut constituer une source précieuse et permanente de conseils et de soutien d'ordre financier. Les services de consultation pendant la totalité du cycle permettent aux organisations qui offrent des services après l'achat de favoriser des pratiques durables de propriété, plutôt que, comme c'est souvent le cas, de simplement focaliser sur des stratégies visant à aider les ménages qui éprouvent déjà d'importantes difficultés financières.

### Création d'un marché pour la FCAP

L'approche « si vous leur offrez quelque chose, ils viendront à vous » ne représente peut-être pas une bonne méthode d'investissement en ce qui concerne la création de services de FCAP. S'il existe certains groupes au Canada qui pourraient bénéficier de services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété, il n'est pas sûr que ces besoins non satisfaits se traduiront en demande à l'égard des services offerts par les fournisseurs de FCAP. À cet égard, l'expérience du ministère de l'Habitation et des Affaires municipales de la Nouvelle-Écosse est instructive. Au cours des années 1980, le ministère a offert un programme de

formation étendue par l'entremise de ses bureaux régionaux et de district. Le cours, qui traitait de différents aspects relatifs au choix, à l'achat, à la construction, à l'assurance et à l'entretien d'une maison et qui était destiné aux ménages à revenu faible ou modéré, a été interrompu au début des années 1990 en raison d'un manque de participants.

La demande à l'égard de services de FCAP est plus assurée lorsque les propriétaires-occupants sont tenus de suivre un cours accrédité pour se rendre admissibles au prêt hypothécaire ou pour recevoir des avantages financiers. Ainsi, au Yukon, tous les acheteurs faisant une demande de financement hypothécaire auprès de la Société d'habitation du Yukon doivent suivre les séminaires de la société à leur intention. Aux É.-U., l'attrait des ménages pour la FCAP est attribuable, en partie, au fait que les organisations sans but lucratif constituent une importante source d'aide financière. Beaucoup d'organisations aident leurs clients en leur fournissant un soutien pour leur mise de fonds ou les frais connexes ou en leur accordant un prêt hypothécaire de second rang de faveur ou à remboursement différé. Les acheteurs sont d'autant plus incités à suivre une formation de FCAP en raison des réductions sur la prime d'assurance hypothécaire offertes par la FHA – l'acheteur du centre d'une grande ville américaine qui termine une formation de FCAP approuvée par le HUD peut payer une prime initiale d'assurance hypothécaire d'à peine 1,25 %, comparativement au taux normal de 2,25 %.

Il n'est pas nécessaire que les organisations de FCAP s'engagent elles-mêmes dans la souscription hypothécaire ou s'affilient avec des prêteurs pour devenir une voie centrale par laquelle la clientèle non servie pourrait accéder au financement. Si l'on veut que les programmes de FCAP parviennent à ouvrir un grand marché non exploité pour le compte des prêteurs, ils doivent en arriver à être reconnus par les prêteurs. Les sociétés de financement hypothécaire et les assureurs hypothécaires doivent reconnaître que la FCAP remplit une fonction efficace de présélection et que les ménages qui ont suivi ces programmes acquièrent des compétences précieuses réduisant le risque de défaillance. L'importance d'une démarche large en matière de FCAP n'en est que plus évidente, cette démarche comprenant des efforts initiaux pour établir une infrastructure propre à favoriser des normes élevées en matière de contenu et de méthodes d'animation des cours. On comprend alors la pertinence de créer des organisations parapluies solides comprenant des représentants des principales institutions financières et sociétés d'assurance hypothécaire.

### Démarche proposée

D'après l'expérience américaine, on peut supposer que la FCAP produit des avantages considérables, mais on ne possède pas encore de résultats empiriques rigoureux qui permettraient d'établir l'efficacité des programmes de formation et de consultation dans la promotion de l'accession à la propriété et la réduction du risque de défaillance pour les ménages des marchés non servis. Cette situation insatisfaisante est largement attribuable aux difficultés analytiques qui existent si l'on veut isoler les effets des services de formation et de consultation des autres facteurs propres à influencer les résultats en

matière de propriété, ainsi qu'à la fragmentation caractérisant jusqu'à récemment le secteur américain de la FCAP. En conséquence, on peut avancer que la FCAP mérite qu'on s'y intéresse pour le Canada mais il est également justifié d'adopter à l'heure actuelle une stratégie prudente d'affectation de crédits.

Un certain nombre de projets de recherche d'envergure sont actuellement en cours pour évaluer l'efficacité des initiatives de FCAP aux États-Unis. Quand ces études seront achevées, on pourra évaluer plus clairement la nature de la contribution de la FCAP à la promotion de la propriété au Canada. Dans la mesure où ces recherches pourront établir que la FCAP améliore l'accès à la propriété sans augmenter les risques liés au financement, il sera alors plus facile d'obtenir le soutien des entreprises commerciales pour la fourniture de services de FCAP et la mise en place d'une infrastructure à cet égard.

L'adoption d'une stratégie de financement prudente n'empêche pas d'effectuer certains travaux préparatoires en vue de jeter les bases dans le domaine de la FCAP. Les preuves favorables provenant des études de cas américaines, les opinions des membres du secteur et la volonté ininterrompue des intervenants américains de contribuer aux programmes justifient que l'on amorce des efforts exploratoires sur la fourniture de services de FCAP au Canada par une collaboration avec les membres du secteur de l'habitation qui profiteraient d'une telle initiative.

Pour commencer, on pourrait mettre en place des projets de démonstration de formation et de consultation à l'intention de groupes choisis ou dans des secteurs particuliers constituant des cibles prometteuses pour la FCAP. Il pourrait s'agir de ménages immigrants, qui sont solvables mais qui ont besoin d'aide pour franchir les barrières linguistiques et culturelles afin d'accéder à la propriété ou encore de ménages éprouvant de grosses craintes relativement à l'achat d'une maison et qui ont besoin d'un soutien pour les calmer et pour mieux comprendre comment leur famille peut profiter de l'accession à la propriété. Les familles autochtones à l'extérieur des réserves, qui ont souffert du manque de tradition dans cette matière à l'intérieur de leur communauté, sont parmi les clientèles qui profiteraient probablement beaucoup d'un programme de FCAP bien planifié.

Une partie de ces efforts préparatoires consisterait à réunir les groupes ayant un intérêt éventuel pour la FCAP. Les représentants de ces groupes pourraient assister à une formation de FCAP offerte aux États-Unis, par exemple, par l'organisation NeighborWorks. Par la suite, on pourrait mettre en place l'institut canadien qui inviterait des formateurs américains à former des instructeurs canadiens. Cet institut aurait pour objectif d'instituer un programme de formation canadien et de former ceux qui participeront aux projets de démonstration. On inviterait les intervenants dont les intérêts seraient servis par la conception de programmes efficaces de FCAP. On mettrait sur pied un comité directeur composé de représentants des prêteurs et des assureurs hypothécaires, des associations de constructeurs d'habitations et de courtiers en immeuble, d'organisations servant les immigrants, les Autochtones et d'autres clientèles possibles,

des gouvernements provinciaux offrant des services de consultation dans le cadre de leurs programmes de logement, des organisations communautaires de développement économique qui parrainent des ensembles d'habitations à loyer modique et (ou) qui favorisent la FCAP en tant qu'outil pour augmenter les compétences de base de leurs clientèles et des services sans but lucratif de consultation sur le crédit qui sont bien placés pour devenir fournisseurs de certains programmes de FCAP.

Par cette collaboration, les représentants de ces organisations contribueraient à l'élaboration de programmes de FCAP répondant aux préoccupations particulières des Canadiens. Ils définiraient les paramètres des projets de démonstration et énonceraient des lignes directrices pour la sélection des lieux d'intervention. Les membres du comité directeur de l'institut canadien examineraient les résultats de la recherche américaine, en évaluant sa pertinence pour le Canada. En se basant sur les données américaines et les résultats des projets canadiens de démonstration, par exemple, on tenterait d'établir si les services de consultation peuvent changer, de manière efficace et à un coût raisonnable, les perspectives de ces groupes de Canadiens qui se trouvent psychologiquement à l'écart du processus d'achat d'une maison.

Une fois que les projets de démonstration seront en cours, les groupes seraient encouragés à partager leurs expériences au sein d'un réseau. Par ce travail en commun, les organisations qui s'occupent actuellement de soutien à la propriété et d'activités connexes de formation et de consultation pourraient explorer les occasions de collaboration. Elles pourraient tirer avantage de cette échange d'information et de la mise en place d'ententes à frais partagés en vue de l'élaboration de documents de formation et de guides de consultation.

Un institut canadien réunissant les intervenants possédant un intérêt éventuel pour la FCAP deviendrait un instrument de surveillance des développements en cours aux États-Unis et d'évaluation des résultats des projets expérimentaux au Canada. Il pourrait s'assurer de la pertinence des interventions quand les nouveaux rapports de recherche confirmeront les avantages de la FCAP, le cas échéant. À mesure que les preuves et que les efforts de soutien s'accumuleront, les intervenants pourront collaborer à la création d'une variété de programmes de FCAP s'inspirant des meilleures caractéristiques de l'expérience américaine afin de combler les lacunes importantes relevées dans les services offerts au Canada pour aider les propriétaires-occupants potentiels et actuels.

### Recherches futures

Il est nécessaire de poursuivre les recherches sur la valeur et l'efficacité de la FCAP. Les programmes exploratoires introduits au Canada pourront fournir certaines des données nécessaires à une compréhension globale de la contribution de la FCAP. En interrogeant les participants au programme et les fournisseurs on pourra répondre à certaines questions sur l'utilité des services de formation et de consultation. Toutefois, le test le plus important consistera à établir si les programmes de consultation peuvent constituer un facteur déterminant, dans le cadre des recherches

visant à isoler leurs effets des autres facteurs en cause, à l'égard de l'accession à la propriété et du taux de défaillance des emprunteurs.

Quercia et Wachter présentent une méthode qui permettrait de procéder à une étude contrôlée du comportement des ménages sur une longue période de temps, en comparant ceux qui ont reçu des services de consultation avec un groupe de contrôle n'ayant pas reçu de tels services. Même si l'examen rigoureux proposé par Quercia et Wachter n'est pas réalisable dans une étude exploratoire impliquant une application limitée de la FCAP, les résultats des programmes canadiens pourront contribuer aux connaissances existantes et compléter les conclusions des enquêtes et des études américaines. Même si les données de recherche qui permettront aux intervenants canadiens d'évaluer la FCAP proviendront principalement d'études américaines, les analyses portant sur les programmes nationaux pourront contribuer à démontrer l'applicabilité des résultats américains aux enjeux canadiens en matière d'accession à la propriété

**Partie I**

Abariotes, Andrianna et John Poupart (1996) American Indian Experiences with Homeownership. *CURA Reporter* 26(2)8-11.

American Homeowner Education and Counseling Institute. (1999). *AHECI Start-up Support Materials.* Washington, DC: AHECI.

_____ (1998). *Certification Standards (draft)* Washington, DC: AHECI.

_____ (1999). *Core Curriculum.* Washington, DC: AHECI.

Berkovec, James et Peter Zorn (1997). *Households that Never Own: An Empirical Analysis using the American Housing Survey.* Mimeo—Freddie Mac Office of Housing Economics.

Berry, Michael V. (1997). « The Mortgage Credit Access Partnership: A New initiative for Chicago ». *Profitwise* 8(3):20-25.

Boshara, Ray, Edward Scanlon et Deborah Page-Adams. (1998). *Building Assets: for Stronger Families, Better Neighborhoods and Realizing the American Dream.* Washington, DC: Corporation for Enterprise Development.

Congressional Budget Office. (1988). *Current Housing Problems and Possible Federal Responses.* Washington, DC: CBO.

Fannie Mae Foundation. (1998) *Opening the Door to a Home of Your Own.* Washington, DC: Fannie Mae Foundation.

Federal Reserve Bank of Kansas City. (1996). *Community Investment Resource Guide* Kansas City: FRB. (www.kc.frb.org)

Focus Group Research on Barriers to Minority Homeownership, Research Triangle Institute, juin 1996. Parrainé par Freddie Mac Corporation, Office of Financial Research.

Foster, Chester et Robert Van Order. 1985. « FHA Termination: A Prelude to Rational Mortgage Pricing ». *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* 13(3):273-291.

Frankfort-Nachmias, Chava et David Nachmias. 1992. *Research Methods in Social Sciences.* 4e édition. New York, NY: St. Martin Press.

Galster, George, Laudan Aron, Peter Tatian et Keith Watson. (1996). *Estimating the Number, Characteristics, and Risk Profile of Potential Homeowners.* Washington, DC: The Urban Institute.

General Accounting Office. (1993). *Housing Finance: Expanding Capital For Affordable Multifamily Housing.* Washington, DC: GAO. GAO/RCED-94-3

_____. (1993). *Public Housing: Low-Income Housing Credit as an Alternative Development Method.* Washington, DC: GAO GAO/RCED-93-31

_____. (1994). *Debt Settlements: FmHA Can Do More to Collect on Loans and Avoid Losses.* Washington, DC: GAO GAO/RCED-95-11

Grail, Timothy. (1992) *Statistical Brief: Housing of Single-Parent Families.* Washington, DC: Bureau of the Census.

Green, Richard K. (1995) « Should the Stagnant Homeownership Rate be a Source of Concern? » Document de travail n$^{O}$ 5176, *Working Paper Series.* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Guadalajara, Lydia , Chuck Prentice et Janet Holt. (1994) *The Keys to Successful Homeownership* Minneapolis: The Home Ownership Center.

Holt, Janet. (1994) *Home Ownership Workshop.* Minneapolis: The Home Ownership Center.

Housing Assistance Council. (1999). *Information about: Homeownership in Nonmetropolitan Areas* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Rural Housing Quality* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Barriers to the Development of Housing for Native Americans* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Native American Housing Conditions in Rural Areas* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Rural Housing Affordability* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Rural Housing Service Programs, General Information* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Rural Housing Service Programs, Self Help Housing (Section 502)* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Rural Housing Service Programs, Loan and Grant Programs for Very Low Income Homeowners (Section 504)* Washington, DC : Housing Assistance Council ( www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Rural Housing Service Programs, Homeownership Direct Loans (Section 502)* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Rural Housing Service Programs, Rural Cooperative Housing Programs (Section 515)* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Rural Housing Service Programs, Guaranteed Rural Housing Loans (Section 502)* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Housing Counseling Assistance Program* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

_____ (1999). *Information about: Farm Labor Housing Loans and Grants (Section 514/516)* Washington, DC: Housing Assistance Council (www.ruralhome.org/pubs/home.html)

Kingsley, G. Thomas, Virginia Spencer, John Simonson, Carla Herbig, Nancy Kay, Maris Mikelsons et Peter Tatian. (1996) *Assessment of American Indian Housing Needs and Programs: Final Report* Washington, DC: USHUD.

MGIC (1997) *Tapping Our Nation's Homeownership Potential: A Survey of Community Based Organizations.* Milwaukee, WI: Mortgage Guaranty Insurance Corporation.

Moreno, Anna. (1995) *Cost Effectiveness of Mortgage Foreclosure Prevention.* Minneapolis:Family Housing Fund.

National Immigration Forum. (1996). *New Americans Guide: How to become a Citizen, How to Become a Homeowner* Washington, DC: Fannie Mae Foundation.

Office of the Comptroller of the Currency. (1997) *Banking in Indian Country.* Washington, DC: US Bureau of the Treasury. (www.occ.treasury.gov/indian/message.html)

Rhine, Sherrie L. W. (1997). A Closing the Lending Gap: Nontraditional Mortgage Lending Through Partnership *Profitwise* 8(3):1-13.

Rohe, William M. , Roberto G. Quercia, Diane K. Levy et Protip Biswas. (1998). *Sustainable Nonprofit Housing Development: An Analysis of the Maxwell Award Winners.* Washington, DC: Fannie Mae Foundation.

Rohe, William M. et Rachel G. Kleit. (1997).*Gateway Housing Program Report to Congress.* Washington, DC: USHUD.

Shlay, Anne B. et Charles E. King (1995). « Beneficiaries of Federal Housing Programs: A Data Reconnaissance ». @ *Working Paper* Washington, DC: Fannie Mae Foundation.

USHUD. (1999) *Connecting with Communities: A User's Guide to HUD Programs and the 1999 SuperNOFA Process.* Washington, DC: USHUD.

_____. (1998) *The National Homeownership Strategy: Partners in the American Dream.* Washington, DC: USHUD.

_____. (1997) *The State of the Cities, 1998.* Washington, DC: USHUD.

_____. (1998) *The National Homeownership Strategy: Partners in the American Dream.* Washington, DC: USHUD.

_____. (1987) *The Local Property Urban Homesteading Demonstration.* Washington, DC: USHUD.

Wilson, Ellen. (1993) *Statistical Brief: Buying that First Home— A Look at New First-Time Homeowners* Washington, DC: Bureau of the Census.

Housing Assistance Council. (1994). Housing Counseling in Rural America. Washington, DC. Mimeo.

Linneman, Peter D. et Susan M. Wachter. (1989). « The Impacts of Borrowing Constraints on Homeownership ». *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* 17(4):389-402.

Mills, Edwin S. et Luan-Sende Lubuele. (1994). « Performance of Residential Mortgages in Low- and Moderate Income Neighborhoods ». *Journal of Real Estate Finance and Economics* 9:245-260.

Pinnock, Theodore J. et David A. Norris. (1971). *Turnkey III Counseling Program: Review for Winston-Salem, North Carolina.* Raleigh, NC: Center for Urban Affairs and Community Services, North Carolina State University. juillet.

Quercia, Roberto G. et Michael A. Stegman. (1992). « Residential Mortgage Default: A Review of the Literature ». *Journal of Housing Research* 3(2):341-379.

Quercia, Roberto G., George W. McCarthy et Michael A. Stegman. (1995). « Mortgage Default Among Rural Low-Income Borrowers ». *Journal of Housing Research.* À paraître.

Quercia, Roberto G. et Susan M. Wachter. (1996). « Homeownership Counseling Performance: How Can It be Measured ». *Housing Policy Debate* 7(1):175-200.

Schill, Michael H. et Susan M. Wachter. (1997) À paraître. « The Spatial Bias of Federal Housing Programs ». *University of Pennsylvania Law Review.*

Shabecoff, Alice. (1994). *Home Owner Education: An Informal Review of the Industry.* Washington, DC: Fannie Mae Foundation. Mimeo.

Shelton, James P. (1978). « The Cost of Renting Versus Owning a Home. *Land Economics* 44(February):59-72.

Stamper, Michael K. (1997) « Revisiting Targeted Affordable Lending ». *Secondary Mortgage Marketsl* 14(3) 1-23.

Steinbach, Gordon H. (1995). Ready to Make the Grade. *Mortgage Banking* (juin).

Turner, Margery A. et K. O'Neal. (1986). *Household Tenure Choice: Review of the Empirical Literature.* Washington, DC: The Urban Institute. Rapport de recherche n$^{o}$ 3501-01.

U.S. Department of Housing and Urban Development. (1983). *Report to Congress on Housing Counseling.* Washington, DC: Office of Policy Development and Research. mars.

U.S. Department of Housing and Urban Development. (1977). *Counseling for Delinquent Mortgagors II: A Staff Study.* Washington, DC: Office of Policy Development and Program Evaluation, Division of Special Studies. janvier.

U.S. Department of Housing and Urban Development. (1975). *Counseling for Delinquent Mortgagors I: An Evaluation.* Washington, DC: Office of Program Analysis and Evaluation. août.

U.S. Department of Housing and Urban Development. (1974). *A Study of the Effectiveness of Voluntary Counseling Programs for Low-Income Home Owners.* Washington, DC. mai.

Vandell, Kerry W. et Thomas Thibodeau. (1985). « Estimation of Mortgage Defaults Using Dissagregate Loan History Data ». *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* 13(3):292-316.

Wachter, Susan M. (1980). « The 1968 Congressional FHA Amendments to the National Housing Act: their Impact on Urban Areas ». *The Urban Impacts of Federal Policies*, éd. Norman J. Glickman, 428-48. Baltimore: John Hopkins University Press.

Wachter, Susan M. et Isaac F. Megbolugbe. (1992). « Racial and Ethnic Disparities in Homeownership ». *Housing Policy Debate* 3(2):333-370.

**Partie 2**

American Homeowner Education & Counseling Institute, *Core Curriculum*, version provisoire publiée le 14 juillet 1998.

Angus Reid Group, *Futures tendances en matière de logement : attitudes des propriétaires éventuels à l'égard du logement*, présenté à la SCHL, août 1995.

Dreier, Peter et J. David Hulchanski, « The Role of Nonprofit Housing in Canada and the United States: Some Comparisons », *Housing Policy Debate*, v. 4, n$^{O}$ 1, 1993.

Freddie Mac, *Discover Gold Through Homeownership Education*, juin 1995.

Industrie Canada, *Bulletin trimestriel sur la consommation*, v. 2, n$^{O}$ 7, oct. 1997.

Lam, Kim-Anh, *Les villes futures et le reflet du multi-culturalisme : étude de cas de Montréal*, SCHL, 1997.

Les Associés de recherche Ekos, *L'Évolution du marché du travail et les aspirations des Canadiens en matière de logement*, SCHL, mai 1998.

Les Associés de recherche Ekos, *Survey of Issues Affecting Racial and Ethnic Minorities in the Housing Sector*, SCHL, 1995.

Moore, Charlotte, "Heeding Another Voice," *Mortgage Banking*, septembre 1997.

New Beginnings Housing Cooperative, "Home Ownership Made Easier," Rapport préparé pour Solutions - Maisons, mars 1998.

New Dawn Enterprises, *L'élaboration d'un modèle abordable d'accession à la propriété d'un logement*, préparé pour le compte de Solutions - Maison, juin 1997.

P. Dickinson et G. Sciadias, « Les Canadiens branchés », *L'Observateur économique canadien*, Statistique Canada, février 1999, n$^{O}$ 11-010-XPB au catalogue.

SCHL, Division de l'évaluation de programme, *Évaluation des programmes de logements pour les ruraux et les Autochtones : Rapport principal*, février 1992.

SCHL, Division de l'évaluation de programme, *Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation*, février 1992.

SPR Associates Inc., *Les Canadiennes et leur logement, 1997*, SCHL, 1998.

York, D.V., *Feasibility Study to Overcome Barriers for Aboriginal Home Ownership*, SCHL, sans date.

## Bibliographie

### Partie I

1 Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au début des années 1980, le taux national d'accession à la propriété est passé de 43,6 % en 1940 à 65,8 % au troisième trimestre de 1980.

2 Cinquante organisations ont été interviewées par téléphone et 50 autres ont reçu un questionnaire par la poste. Le nombre d'interviews téléphoniques réalisés a été de 48 sur 50, tandis que 38 des 50 questionnaires postés ont été retournés dûment remplis. L'information présentée dans le rapport est fondée sur l'analyse de ces 79 questionnaires.

3 Selon les représentants du HUD, ces crédits couvrent normalement environ un tiers des frais de programme. Le HUD s'attend que les organisations aillent chercher d'autres fonds auprès de sources locales une fois qu'elles auront obtenu le financement du ministère. Dans le cas des programmes créés plus récemment, les crédits du HUD correspondent à environ un quart des frais de programme.

4 On entend par ménage à faible revenu celui qui dispose de moins de 80 % du revenu médian régional. Un ménage à revenu modéré disposera de 80 à 120 % du revenu médian régional.

5 On entend par secteur non servi, les secteurs de recensement présentant un taux élevé de ménages issus des minorités (plus de 30 %) ou de ménages à faible revenu (moins de 80 % du revenu médian).

6 D'après une interview avec un représentant d'une OPG.

7 Une organisation de consultation en habitation approuvée par le HUD peut offrir des services de formation à la propriété, de consultation pour l'accession à la propriété ou de formation ou de consultation après l'achat. Les organisations doivent être sans but lucratif et offrir leurs services en tête-à-tête. En d'autres termes, les fournisseurs de services téléphoniques ne sont pas approuvés par le HUD.

8 Les ménages dont les prêts hypothécaires sont assurés par la FHA paient une prime d'assurance initiale, de même qu'une petite prime annuelle de 0,5 % calculée en fonction du rapport prêt-valeur. Les primes annuelles sont payées pendant dix ans si le rapport prêt-valeur est de 95 % ou plus, pendant sept ans si le RPV se situe de 90 à 95 % et pendant cinq ans si le RPV est inférieur à 90 %.

9 Bien que le contenu proposé par HELP soit fondé sur 16 heures de formation collective, beaucoup des représentants de programmes approuvés par le HUD avec lesquels nous avons communiqué dans le cadre de la présente étude disent couvrir la même matière en huit heures d'enseignement maximum.

10 À l'heure actuelle, on ne trouve aucune preuve publiée relativement à l'efficience du programme. La FHA refuse de discuter du rendement du programme avant la publication de son propre rapport. Les interviews auprès d'informateurs clés du HUD ont permis de confirmer que la prétention à une réduction du taux hypothécaire n'est fondée sur aucun

modèle scientifique ou empirique. Cette réduction a plutôt été établie sur des approximations relativement à ce qui pourrait accroître l'attrait des services de FCAP auprès des acheteurs sans trop mettre en danger le portefeuille FHA. Nos informateurs se sont empressés de souligner que les réductions de taux pourraient être facilement rajustées s'il est établi qu'elles sont inappropriées.

11 Une description détaillée des services d'éducation à la propriété est présentée ci-dessous dans la section sur les normes nationales de contenu proposées par l'AHECI.

12 L'abstention de poursuivre est fondée sur une entente de ne pas procéder à une saisie pourvu qu'un plan de rétablissement du crédit convenu soit appliqué. Les prêteurs peuvent accepter le seul paiement des intérêts mensuels pendant une certaine période où même accepter un accord de refinancement à coût faible ou nul.

13 Voici les organisations ayant participé à la fondation de l'AHECI :

ACORN Housing Corporation
America's Community Bankers
Chase Manhattan Bank
Citicorp Foundation
Countrywide Home Loans, Inc.
Fannie Mae
Fannie Mae Foundation
First Commerce Community Development Corporation, New Orleans
Freddie Mac
GE Capital Mortgage Insurance Corporation
GMAC Mortgage
Home Ownership Center, Minneapolis/St. Paul
Mississippi Home Corporation, Jackson
Mortgage Bankers Association of America
Mortgage Guaranty Insurance Corporation
Mortgage Insurance Companies of America
National Association for the Advancement of Colored People (NAACP)
National Association of Home Builders
National Association of Real Estate Brokers
National Association of Realtors
National Council of La Raza
National Council of State Housing Agencies
National Federation of Housing Counselors, Inc.
National Foundation for Consumer Credit, Inc.
NationsBank
National Training and Information Center
National Urban League, Inc.
Neighborhood Reinvestment Corporation
Northwest Counselling Service, Inc., Philadelphia

Norwest Mortgage, Inc.
PMI Mortgage Insurance Companies
Republic Insurance Company
Sacramento Home Loan Counselling Center

14 Voici comment un participant résume cette situation : *Vous savez qu'il est plus facile d'ajouter que de retrancher. Chaque module avait ses défenseurs et personne ne voulait les emmerder parce qu'ils avaient peur de perdre leur module préféré par le suite. À moins d'avoir un leader fort, ou un dictateur, on s'expose à ce genre de problèmes au sein des comités.*

15 On peut obtenir une copie du contenu de base et des normes d'accréditation en s'adressant à l'AHECI. On peut le faire sur son site Web à l'adresse www.aheci.org, par téléphone au 888-AHECI-99 ou par la poste à l'adresse AHECI, 1156 15th St. NW, Suite 1220, Washington, DC 20005.

16 Voici l'opinion d'un informateur clé : *L'AHECI s'est dégonflé devant les pressions politiques des courtiers. L'AHECI n'est pas disposé à prendre une position politique impopulaire qui risquerait de l'amener à sa perte. Ça ressemble à ce qui s'est passé lorsque Fannie a ouvert ses portes aux services téléphoniques. Quelqu'un doit pouvoir se tenir debout quelque part ou toute l'opération devient ridicule.*

17 Bien que les recommandations du comité de la recherche aient été soumises à l'examen critique de certains à la fin de 1997, il a été impossible de retrouver un exemplaire des recommandations — même dans les bureaux de l'AHECI. Lors des entrevues avec des représentants de l'AHECI, on a fait mention des études mais sans commenter les résultats.

18 Un prêt hypothécaire de second rang « de faveur » sera souscrit à un taux d'intérêt faible ou nul selon un calendrier d'amortissement souple. Un prêt hypothécaire de second rang à remboursement différé est souscrit à un intérêt faible ou nul tandis que le remboursement ne commence pas avant que le prêt hypothécaire de premier rang ne soit remboursé. Certains de ces deux types de prêt incluent une disposition de « remise » selon laquelle une partie ou la totalité du prêt est remise si la famille occupe la maison pendant une période de temps minimale.

19 Mortgage Guaranty Insurance Corporation, *Survey of Home Buyer*

20 Le produit hypothécaire Affordable Gold nécessite une mise de fonds de 5 % et la participation à une formation de FCAP.

**Partie 2**

1 Angus Reid Group, Futures tendances en matière de logement : attitudes des propriétaires éventuels à l'égard du logement, présenté à la SCHL, août 1995.

2 Kim-Anh Lam, Les villes futures et le reflet du multi-culturalisme : étude de cas de Montréal, SCHL, 1997.

3 Les Associés de recherche Ekos, *Survey of Issues Affecting Racial and Ethnic Minorities in the Housing Sector*, SCHL, 1995.

4 Sujet traité dans D.V. York, *Feasibility Study to Overcome Barriers for Aboriginal Home Ownership*, SCHL, sans date.

5 Il s'agit de l'enquête « Emploi, biens et durée du travail ». Ce chapitre s'inspire de Ekos, L'Évolution du marché du travail et les aspirations des Canadiens en matière de logement, SCHL, mai 1998.

6 Les problèmes de crédit et les besoins financiers des travailleurs autonomes et des autres titulaires d'emplois non traditionnels sont traités dans Les Associés de recherche Ekos Research Associates Inc L'Évolution du marché du travail et les aspirations des Canadiens en matière de logement. L'expérience des femmes célibataires est traitée dans SPR Associates Inc., Les Canadiennes et leur logement, 1997, SCHL, 1998.

7 Ce sujet est traité dans Peter Dreier et J. David Hulchanski, « The Role of Nonprofit Housing in Canada and the United States: Some Comparisons », Housing Policy Debate, v. 4, no 1, 1993.

8 Ce sujet est traité en détail par Dreier et Hulchanski (1993).

9 American Homeowner Education & Counselling Institute, Core Curriculum, version provisoire publiée le 14 juillet 1998.

10 Freddie Mac, *Discover Gold Through Homeownership Education*, juin 1995.

11 Les Associés de recherche Ekos, *Survey of Issues Affecting Racial and Ethnic Minorities in the Housing Sector*, SCHL, 1995.

12 P. Dickinson et G. Sciadias, « Les Canadiens branchés », L'Observateur économique canadien, Statistique Canada, février 1999, no 11-010-XPB au catalogue.

13 L'enquête, menée vers la fin de 1996 par la Mortgage Guaranty Insurance Corporation (MGIC), est présentée dans Charlotte Moore, « Heeding Another Voice », Mortgage Banking, septembre 1997.

14 Voici quelques exemples de publications pertinentes de la SCHL : Votre maison : l'entretien et la réparation; Guide d'assainissement de l'air : Comment cerner et régler les problèmes de qualité de l'air de votre habitation; et Inspection, diagnostic et traitement d'un sous-sol humide. On trouvera un exemple des programmes de garantie dans le dépliant *Information for the Care and Maintenance of Your New Home*, publié par l'Alberta New Home Warranty Program.

15 Industrie Canada, Bulletin trimestriel sur la consommation, v. 2, no 7, oct. 1997.

16 SCHL, Division de l'évaluation de programme, Évaluation des programmes de logements pour les ruraux et les Autochtones : Rapport principal, février 1992.

17 D'après des entretiens avec Mme Iris Jacobs, agente de logement au conseil mohawk.

18 Ce sujet est traité dans New Beginnings Housing Cooperative, Home Ownership Made Easier, Rapport préparé pour Solutions – Maisons, mars 1998.

19 L'élaboration d'un modèle abordable d'accession à la propriété d'un logement, préparé par New Dawn Enterprises pour le compte de Solutions - Maisons, juin 1997.

20 D'après les résultats de : SCHL, Évaluation du programme fédéral des coopératives d'habitation, Division de l'évaluation de programme, février 1992.

## Conclusion

ii Voici un guide utile : Tom Zizys, Guide du logement au Canada pour le nouvel arrivant, SCHL, 1999. Il existe également un certain nombre de guides portant plus généralement sur la consultation des nouveaux arrivés. Par exemple, Arcturus Productions Ltd., *Working With Newcomers*, préparé pour le compte de Emploi et Immigration Canada, 1991.

2 D'après une correspondance avec Kathleen Spicer, directrice des programmes, Services à l'habitation, ministère de l'Habitation et des Affaires municipales de la Nouvelle-Écosse.

3 Roberto G. Quercia et Susan M. Wachter, « Homeownership Counselling Performance: How Can It Be Measured? » *Housing Policy Debate*, v. 7, no 1, 1996.

## Annexes de la Partie 1

### Annexe 1

Représents du secteur interviewés dans le cadre de la recherche.

| Nom | Adresse | Tél/fax |
|---|---|---|
| Scott VanDellan<br>V.-p. principal | Countrywide Home Loans<br>55 South Lake Ave.<br>Pasadena, CA 91101 | (626) 535-3229<br>(626) 535-3326 |
| Lowell Yost<br>Directeur de programme | AHECI<br>1156 15TH STREET, N.W. SUITE 1220<br>WASHINGTON, DC 20005 | (888) 243-2499 |
| Karen Hill,<br>Directrice exécutive | AHECI<br>1156 15TH STREET, N.W. SUITE 1220<br>WASHINGTON, DC 20005 | (888) 243-2499 |
| George Knight,<br>Directeur exécutif | Neighborhood Reinvestment Coalition<br>Washington, DC | (202) 220-2410 |
| Bruce Dorpalen<br>Director d'exploitation<br>des logements | ACORN<br>846 Broad St.<br>Philadelphia, PA | (215) 765-0048 |
| Brigid Haragan<br>Directrice<br>HomePath | Fannie Mae Corporation<br>4000 Wisconsin Ave NW<br>Washington, DC | (202) 752-8092 |
| Amy Bogdon | Fannie Mae Foundation<br>3900 Wisconsin Ave NW<br>Washington, DC | (202) 274-8092 |
| Merle Sherrick<br>Analyse du risque en chef | Republic Mortgage Insurance Corp.<br>Washinston-Salem, NC | (800) 999-7642<br>x4300 |
| Mark Goldhaber<br>Vice-président | GE Capital<br>6601 Six Forks Rd.<br>Raleigh, NC | (919) 846-4476 |
| Michael Stegman,<br>Directeur | Center for Community Capitalism, Kenan<br>Center, University of North Carolina,<br>Chapel Hill, NC 27599 | (919) 962-8839 |

| | | |
|---|---|---|
| Roberto Quercia,<br>Professeur adjoint | Dept. of Urban and Regional Planning<br>University of North Carolina<br>Chapel Hill, NC 27599 | (919) 962-4766 |
| Robert O'Toole<br>V.-p. principal | Mortgage Bankers Association<br>Washington, DC | (202) 861-6500 |
| Jim McCall<br>Directeur, Formation et recrutement pour l'habitation | Alaska Housing Finance Corp.<br>PO Box 101020<br>Anchorage, AK 99501 | (907) 456-0235 |
| Doug Dylla<br>Coordonnateur national Neighborhood Reinvestment Corporation | 108 North Cayuga St. 2nd Flr<br>Ithaca, NY 14850 | (607) 273-8374<br>x21 |
| Michael Collins<br>Analyste des résultats de campagne, NeighborWorks Campaign for HomeOwnership 2002 | 607 Boylston St. 5th Flr<br>Boston, MA 02116 | (617) 450-0410 |
| David Chase<br>Économiste | USHUD<br>Office of Policy Development<br>And Research | (202) 708-4504<br>x5733 |
| Geoffrey Cooper<br>Directeur de la politique publique | MGIC Investment Corporation<br>Milwaukee, WI | (414) 347-2681<br>(414) 347-6802 |
| Al Austin<br>Repr. de la National Association of Realtors<br>Conseil du AHECI | CHR Realty BH&G<br>37 Mill Street<br>Brunswick, ME 04011 | (207) 725-4384 |
| Kitty Woodley<br>Directrice de la consultation | USHUD<br>Dept. of Single Family Housing<br>Washington, DC | (202) 708-0317<br>x3207 |

## Annexe 2

Lexiques des acronymes

| | |
|---|---|
| ACORN | Association of Community Organizations for Reform Now |
| AHECI | American Homeownership Education and Counseling Institute. |
| ARM | Adjustable Rate Mortgage |
| CCE | Cornell Cooperative Extension . |
| CCCS | Consumer Credit Counseling Services |
| CRA | Community Reinvestment Act |
| FHA | Federal Housing Administration |
| FHF | Family Housing Fund |
| FHLMC | Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac) |
| FNMA | Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) |
| FRM | Fixed Rate Mortgage |
| HEC | Homeowner Education and Counselling |
| HMDA | Home Mortgage Disclosure Act |
| HOC | Home Ownership Center of the Family Housing Fund |
| HUD, USHUD | United States Department of Housing and Urban Development. |
| NRC | Neighborhood Reinvestment Corporation |
| NHS | Neighborhood Housing Services |
| NPH | Navajo Partnership for Housing |
| NWO | NeighborWorks Organization |
| RHS | Rural Housing Services (formerly Farmer's Home Administration) |
| USDA | United States Department of Agriculture |

## Annexe 3

### Étude du HUD et du RTI de 1997 sur l'efficacité des services de consultation pour l'accession à la propriété

L'étude avait pour objectifs d'élaborer et de prétester du matériel d'enquête en vue de son utilisation dans le cadre d'un sondage d'envergure sur l'efficacité des services de consultation dans la promotion de l'accession à la propriété et la réduction des risques de défaillance auprès des ménages des marchés non servis. Dans le cadre de cette recherche, on a procédé à des études de cas détaillées de quatre programmes de FCAP. Les études de cas comportaient des séances de groupes types réunissant des personnes ayant suivi les programmes de FCAP de l'une ou l'autre des quatre organisations. Nous présentons des extraits de cette étude pour illustrer une expérience de FCAP selon le point de vue de la clientèle. Voici les quatre programmes choisis : HomeSight à Seattle (Washington), la Chattanooga Neighborhood Enterprise à Chattanooga (Tennessee), le Family Housing Fund à Minneapolis / St. Paul (Minnesota) et le Mortgage Foreclosure Prevention Program affilié au Family Housing Fund de Minneapolis / St. Paul.

On a choisi HomeSight de Seattle parce qu'il offre un large éventail de services, qu'il entretient des relations étroites avec les organisations publiques locales, d'état et fédérales et qu'il joue un rôle prépondérant en tant qu'organisme luttant contre la pauvreté. Les agents de programme de HomeSight désiraient vivement partager leur expérience et leur matériel avec les autres fournisseurs de FCAP. Cette organisation subventionne largement ses clients pour l'achat d'une maison et est parvenue à obtenir des modalités hypothécaires très favorables auprès des prêteurs locaux. Leur dossier de prêt était excellent bien que les revenus de leur principale clientèle soient bien en deçà des niveaux nécessaires pour qu'un ménage soit admissible à obtenir un prêt pour l'achat d'une maison aux caractéristiques similaires sur le marché local.

On a choisi la Chattanooga Neighborhood Enterprise parce qu'elle représente un effort coordonné à l'échelle nationale (NHS). Sa clientèle est large, elle a tissé de bons liens au niveau local et, qui plus est, elle est la moins subventionnée des organisations et demande à ses participants l'effort financier le plus élevé. Dans le cadre de son programme « Fastrak to Homeownership », la Chattanooga Neighborhood Enterprise (CNE) affiche la durée de conclusion la plus rapide de tous les programmes sondés. La CNE prépare les familles à conclure l'achat dans un délai de six à huit semaines après leur adhésion au programme.

Le Family Housing Fund de Minneapolis et Saint Paul (FHF) a été choisi pour plusieurs raisons, notamment son affiliation avec l'un des programmes de consultation après l'achat en prévention des défaillances : le Mortgage Foreclosure Prevention Program (MFPP). On a également choisi les programmes de Minneapolis / St. Paul en raison de l'étendue de leurs liens à l'échelle locale. En particulier, le FHF a contribué au financement initial du Home Ownership Center (HOC). Le FHF continue de jouer un rôle essentiel au sein du HOC en siégeant au conseil d'administration et en finançant différents programmes.

Le HOC agit à titre d'organisation parapluie et coordonne les efforts de quatre organisations de FCAP de quartier dans Minneapolis et Saint Paul. Il prépare et fournit un contenu normalisé qui est adapté aux besoins spécifiques des différentes clientèles selon les secteurs des deux grandes villes. Les organisations de programme constituent un consortium qui se répartit les deux villes en quatre secteurs de service. Leur intervention s'adresse à une clientèle diversifiée, notamment une importante population immigrante d'origine asiatique (Cambodge, Vietnam, Laos) et une autre issue des minorités. Le consortium coordonne le programme de prévention des saisies hypothécaires le plus ancien et le mieux établi du pays, programme qui a été repris dans les états de l'Oregon, de l'Idaho et de l'Iowa.

Le FHF continue d'administrer les trois organisations du MFPP dans les deux villes. Son étude permet de voir qu'il existe deux programmes de consultation très différents : un programme de consultation avant l'achat qui sert à former les ménages à tous les aspects de l'achat et de la propriété d'une maison et un programme de prévention des saisies hypothécaires visant à sortir les propriétaires-occupants d'une situation de défaut et à leur épargner la perte éventuelle de leur propriété.

**Études de cas - Description des programmes choisis**

**I. HomeSight de Seattle**

HomeSight de Seattle est une organisation de développement communautaire multifonctionnelle. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif existant depuis 1991 à Seattle (Washington). Depuis cette date, ces programmes ont pris une expansion considérable, HomeSight s'établissant de plus en plus fermement et nouant de plus en plus de liens au sein du réseau local de soutien. Bien qu'il s'agisse d'un fournisseur direct de services de formation et de consultation pour l'accession à la propriété, il mène également diverses autres activités à l'appui de son programme de consultation. En particulier, HomeSight produit des logements dans les quartiers délabrés, supervise leur construction, en fait la commercialisation et les vend. L'organisation vend la majorité de ses maisons neuves directement aux clients ayant suivi avec succès un programme de formation pour l'accession à la propriété. À l'origine, HomeSight faisait la rénovation d'immeubles abandonnés qu'il achetait de la municipalité ou de prêteurs. Il a maintenant abandonné cette stratégie en constatant que la construction de logements neufs est souvent moins coûteuse que la rénovation. HomeSight est également une organisation « parapluie » qui offre du matériel d'apprentissage et de la formation à d'autres organisations de logement sans but lucratif de Seattle et de la région de Puget Sound.

En 1995, environ 300 ménages ont fait une demande d'aide auprès de HomeSight. Le client typique est une mère célibataire éprouvant des problèmes de crédit. Plus de 80 % des participants sont non-Blancs. Aucun n'a signé une convention d'achat avant de se prévaloir du programme. Environ 70 % des participants sont acheminés par des amis. Le reste des clients sont recrutés par la publicité à la radio et dans les journaux et par des panneaux, des montages et des murales installés par un groupe communautaire d'artistes dans les quartiers servis par HomeSight.

HomeSight ne sélectionne pas ses clients, bien que 50 % de ceux qui entrent en contact avec le programme choisissent de ne pas recevoir les services de consultation ou de formation à avoir assisté après la première séance d'information. Lorsqu'un ménage arrive, on établit s'il est prêt à acheter une maison. Normalement, le ménage ne peut le faire par manque d'épargne pour constituer une mise de fonds ou à cause de problèmes de crédit. Dans le cadre du programme, personne n'est réputé avoir terminé le cours sans présenter un dossier de crédit impeccable pendant une année. Parmi ceux qui se prévalent du programme, 65 % achètent une maison dans les trois ans qui suivent. Une fois qu'ils ont terminé la formation, les clients peuvent réactiver leur dossier en tout temps. Beaucoup attendent plusieurs années avant qu'une maison ne le soit offerte en vue de l'achat. Parmi les 35 % qui n'ont pas acheté une maison dans les trois ans suivant la formation, 60 % ont signé une convention d'achat et attendent qu'une maison devienne libre.

HomeSight utilise des méthodes novatrices pour financer son programme et pour établir de bonnes relations avec les prêteurs. Il vend ses maisons au prix coûtant de la construction, ce qui correspond généralement à environ 80 % du prix du marché. HomeSight détient un privilège sur l'écart entre la valeur marchande de la maison et son prix de vente. L'organisation renonce à ce privilège une fois que le ménage a habité une maison pendant une période donnée (à l'origine sept ans).

HomeSight collabore avec des organisations locales, d'état et fédérales qui offrent des prêts hypothécaires de second rang assortis de conditions favorables jusqu'à concurrence de 40 000 $. Règle générale, ces prêts, dont l'intérêt est faible ou nul, sont remboursés en sept ans à partir du moment où le prêt hypothécaire de premier rang est remboursé. Comme les acheteurs obtiennent un avoir-propre instantané sur leur propriété et que le principal du prêt hypothécaire qu'ils demandent équivaut à environ 60 % de la valeur de la maison, les prêteurs sont ravis de faire affaire avec eux. Un prêteur a offert 1 000 $ de subventions à la mise de fonds aux ménages ayant suivi le programme. Un autre prêteur a offert aux participants au programme de tripler la mise de fonds jusqu'à concurrence de 2 500 $ (pour une mise de fonds pouvant atteindre 7 500 $). Il s'agit là d'un bon exemple du type de liens d'affaires offrant des avantages considérables à des clients d'un programme de FCAP.

HomeSight est une organisation de développement communautaire oeuvrant à l'échelle locale qui concentre son action sur les quartiers délabrés du conté de Kings. Les modalités hypothécaires les plus favorables s'appliquent aux maisons construites par HomeSight, ce qui limite les options de logement offertes aux participants qui ne peuvent se permettre d'acheter une maison avec des conditions moins favorables. De plus, on ne peut vendre les maisons au rythme de leur construction. Il en résulte de longues listes d'attente pour les personnes qui ont suivi le programme avec succès. Certains participants ont dû attendre plus de deux ans après avoir terminé la formation avant de pouvoir acheter leur maison. D'autres se sont résignés à acheter une maison sur le marché ordinaire, le temps d'attente étant trop long.

Au cours de ses six années de fonctionnement, HomeSight a logé 187 ménages (et conseillé plus de 1 000 ménages). Seulement un ménage a éprouvé de la difficulté à tenir son prêt hypothécaire à jour. Il n'y a pas eu de saisie hypothécaire.

Le programme a pris de l'ampleur d'année en année. Il a également contribué considérablement à stabiliser et à rénover les quartiers - les secteurs dans lesquels HomeSight a concentré ses efforts affichant une hausse simultanée des activités de construction et de rénovation de la part des propriétaires-occupants et des entrepreneurs privés. Dans les milieux politiques locaux, HomeSight est devenu un intervenant reconnu. Au cours de la visite des lieux à Seattle, nous avons été invités à une conférence de presse dans le bureau du maire de Seattle, au cours de laquelle on a annoncé la cession à la ville d'un terrain fédéral de 100 acres. HomeSight a joué un rôle prédominant dans la conclusion du transfert et sera responsable de construire des logements à coût modique sur ce terrain.

**II. Chattanooga Neighborhood Enterprise**

La Chattanooga Neighborhood Enterprise (CNE) est une organisation locale sans but lucratif administrant un programme d'accession à la propriété à coût abordable. La CNE est affiliée avec le HUD, la National Foundation for Consumer Credit, la National Federation of Housing Counselors et les Consumer Credit Counselling Services. Qui plus est pour le sujet qui nous intéresse, la CNE est localement affiliée aux Neighborhood Housing Services, une organisation nationale de développement communautaire.

En 1995, plus de 300 ménages ont fait appel aux services de formation à l'achat d'une maison offerts par la CNE. L'organisation ne fait pas de sélection des ménages qui veulent recevoir ses services, mais elle en fait le classement en différents niveaux lors de leur admission. Plus de la moitié des ménages ont ainsi été acheminés vers le programme Fastrak. D'autres ont été aiguillés vers d'autres services de consultation (consultation sur le crédit, consultation budgétaire) avant de pouvoir participer au programme Fastrak. Le ménage typique qui prend contact avec la CNE pour obtenir une formation pour l'accession à la propriété est une famille monoparentale (dont 85 % sont dirigées par des femmes), une famille issue d'un milieu minoritaire dont le dossier de crédit va de passable à médiocre, des ménages gagnant moins de 30 000 $ par année dans 90 % des cas et des familles comptant trois membres ou plus dans une proportion de 80 %. Plus de la moitié des ménages conseillés par la CNE ont acheté une maison (à un prix de vente moyen de 60 000 $) dans l'année ayant suivi l'entrée dans le programme.

Parmi tous les programmes que nous avons sondés, celui de la CNE exige l'engagement financier le plus important et la plus faible durée de temps consacrée par ses clients. Pour être admissible au programme Fastrak, tout ménage doit disposer de 845 $ d'économies, de cette somme, 745 $ servant à constituer la mise de fonds de 2 % nécessaire à l'achat. Les 100 $ qui restent constituent les frais d'adhésion non remboursables. Dans le cadre du programme Fastrak, chaque ménage doit participer à au moins une séance de consultation individualisée (pour la présentation de la demande et la présélection) et à une séance unique de formation en classe d'une durée de 8 heures (offerte chaque dimanche). En général, le participant se prévaudra de

plus d'une séance de consultation. Les autres services sont négociés auprès des prêteurs et des assureurs hypothécaires (p. ex., consultation après l'achat). Presque toutes les formations de la CNE sont du type avant l'achat, même si des efforts supplémentaires sont déployés dans le domaine des services après l'achat.

La CNE entretient de bonnes relations avec les prêteurs et les autres organisations de soutien à la communauté. Elle travaille avec un consortium de prêteurs qui offrent des prêts hypothécaires assortis de modalités très favorables. Typiquement, le ménage qui a terminé avec succès le programme Fastrak recevra un prêt hypothécaire nécessitant une mise de fonds de 2 % (30 ans, taux d'intérêt fixe, taux du marché) et un prêt hypothécaire de second rang (accordé par CNE) pour couvrir les frais connexes.

Pendant ses six années de fonctionnement, moins de 2 % des diplômés du programme de la CNE ont éprouvé des difficultés à tenir à jour leur prêt hypothécaire. Il n'y a pas eu de saisies hypothécaires. Compte tenu de la petite taille de sa structure de subvention et de la faible durée de la formation pour les participants, ces résultats sont plutôt surprenants. Il vaudrait la peine d'étudier si la présélection rigoureuse des participants et l'importance de la contribution financière exigé de ceux-ci expliquent ces résultats.

### III. Family Housing Fund de Minneapolis et Saint Paul

Lors de notre visite à Minneapolis, nous avons rencontré deux organisations : le Home Ownership Center (HOC) et le Mortgage Foreclosure Prevention Program (MFPP). Ces deux programmes sont affiliés au Family Housing Fund, mais les services qu'ils offrent et les clients qu'ils servent sont très différents. Nous avons donc décidé de les traiter séparément, en organisant deux groupes types et en procédant à deux interviews distinctes auprès des fournisseurs de service. Pour compliquer encore les choses, sept entités distinctes (quatre organisations de formation pour l'accession à la propriété et trois organisations de prévention des saisies) offrent les services de FCAP fournis par chaque centre. Nous décrivons dans les deux sous-sections qui suivent les activités du HOC et du MFPP.

#### Home Ownership Center

Le Home Ownership Center (HOC) est une organisation sans but lucratif fondée en 1992 qui s'occupe de sensibilisation et de formation pour l'accession à la propriété et fait la liaison entre les prêteurs, les courtiers immobiliers, les groupes communautaires et les acheteurs à faible revenu. Le HOC agit à titre d'organisation parapluie pour le compte de quatre organisations locales offrant des services de FCAP relativement normalisés (Powderhorn Residents Group, Northside Neighborhood Housing Services, Family Service of St. Paul et HomeLink). Le HOC se coordonne également avec le MFPP et collabore avec cette organisation à la conception d'une série de services de soutien après l'achat à l'intention des ménages à faible revenu.

Plus de 3 100 ménages ont pris contact avec le partenariat pour obtenir une formation en 1995, témoignage de la vigueur du programme de sensibilisation du HOC. La clientèle du HOC est

plus diversifiée que les autres programmes sondés. Environ 40 % de la clientèle est d'origine afro-américaine, 5 % est hispanique, 15 % est asiatique (principalement vietnamienne, cambodgienne et laotienne) et 35 % des clients sont blancs. Le HOC possède une liste d'interprètes qui connaissent bien le processus d'achat d'une maison afin qu'ils puissent aider les ménages éprouvant d'inévitables difficultés linguistiques.

Environ 40 % des clients possèdent un dossier de crédit médiocre, alors que près de 15 % n'ont pas d'antécédents de crédit. Plus de la moitié de ménages servis sont dirigés par une femme. La majorité des participants (66 %) sont âgés de 30 à 50 ans. Plus de 60 % disposent d'un revenu avant impôt inférieur à 30 000 $. La taille des ménages conseillés dépasse légèrement plus de quatre membres. Environ un client sur quatre a déjà possédé une maison avant de participer au programme. 35 % des ménages conseillés avaient déjà acheté une maison dans les deux années précédant leur participation. Près de la moitié avaient acheté une maison dans les trois années précédentes. Même si l'organisation n'a pas encore fini de compiler les renseignements sur le rendement hypothécaire de leurs clients, on n'avait pas encore enregistré de défaillance au moment de la visite.

Les ménages ne sont pas présélectionnés avant leur participation à la formation pour l'accession à la propriété, bien que les programmes fassent une sélection des ménages quant à leur admissibilité aux différents services de soutien des programmes de prêt. Les services de formation et de consultation sont gratuits et généralement adaptés aux besoins des ménages. En moyenne, chaque ménage bénéficie de trois séances individualisées avec un conseiller d'une durée de 1 heure et assiste à 10 à 12 heures de formation en classe en plus de faire l'objet de nombreux suivis par téléphone. Le matériel que le HOC a produit est parmi les meilleurs des organisations que nous avons sondées. Les participants relèvent la valeur de ces documents dans nos groupes types - plusieurs notant qu'ils le conservent en tant que précieux outils de référence après l'achat.

**Mortgage Foreclosure Prevention Program**

Le Mortgage Foreclosure Prevention Program (MFPP) est un consortium de trois organisations offrant des services de consultation directs (Twin Cities Habitat for Humanity, Northside Residents Redevelopment Council et St. Paul Housing Information Office). C'est le Family Housing Fund qui coordonne et administre les services offerts par ces trois organisations. Bien que les trois entités suivent les mêmes lignes directrices, il existe des variantes entre les organisations quant à la manière dont les programmes sont mis en œuvre. La Northwest Area Foundation a financé la reproduction du MFPP dans d'autres secteurs de sa région comptant huit états. Des programmes semblables sont maintenant en cours d'administration à Cedar Rapids (Iowa), Portland et Hillsboro (Oregon) et Hayden (Idaho).

En 1995, 771 ménages de Minneapolis et St. Paul ont pris contact avec le MFPP pour obtenir des services de consultation. Tous ces ménages possédaient une maison et étaient en situation de défaillance. Ils avaient entendu parler du programme par l'entremise d'une variété de sources : recommandations de la part d'organisations de service social, de prêteurs, de services

juridiques, de syndicats et d'autres organisations sans but lucratif. Le programme fait également de la publicité dans les journaux, sur les panneaux publicitaires et dans les réclames de services publics à la radio et à la télévision. La majorité des clients sont blancs. Près de la moitié (47 %) des ménages sont dirigés par un couple marié, les deux conjoints étant présents. 80 % des chefs de famille ont plus de 30 ans, 40 % dépassant 40 ans. 57 % des ménages comptent trois membres ou plus. Règle générale, les ménages participant au programme possédaient leur maison depuis plus de six ans. Ils accusaient un arriéré de 4,4 paiements sur leur prêt hypothécaire (pour un montant de 2 861 $ en moyenne). Les ménages avaient obtenu un prêt hypothécaire de 41 000 $ en moyenne et disposaient d'un faible montant d'avoir propre.

Environ 52 % des ménages qui se sont prévalus du programme en 1995 ont reçu des services d'information et d'orientation, tandis que 48 % ont obtenu une consultation approfondie. Parmi les ménages ayant reçu une telle consultation depuis la création du programme le 1er juillet 1991, 55 % maintiennent encore à jour leur prêt hypothécaire. Parmi les 45 % qui restent, 77 % ont omis des paiements ou atteint une situation de défaut alors que 23 % ont vendu leur maison.

À l'arrivée, les demandeurs sont présélectionnés pour établir le niveau d'aide auquel ils ont droit. Le premier niveau d'aide se limite à des services d'information et d'orientation. Le niveau suivant comprend des services de consultation poussée et de gestion de cas, en même temps que l'on établit si le client est admissible à une aide financière d'urgence. Tous les propriétaires-occupants venant chercher de l'aide doivent résider dans le secteur servi (Minneapolis / St. Paul). S'il veut se prévaloir d'une consultation poussée, le client doit démontrer que 1) ses paiements sont en retard en raison d'une circonstance en dehors de son contrôle (perte d'emploi, maladie, divorce ou séparation) et 2) ses problèmes financiers peuvent être résolus. Si le client ne satisfait pas à ces deux conditions, il peut quand même recevoir de l'aide dans le cadre du processus de saisie, mais non pas une aide financière.

Règle générale, le client reçoit des services intensifs de consultation et de gestion de cas à raison de 13 heures s'étendant sur sept à neuf rencontres individuelles. Certaines de ces rencontres se font en présence de représentants de l'établissement prêteur avec lesquels on négocie un plan de sauvetage. Le programme défend alors ses clients, obtenant des prêteurs qu'ils s'abstiennent de toute poursuite et les persuadant de considérer un refinancement à faible coût ou d'autres mécanismes permettant d'éviter une saisie. Si le ménage est admissible, il peut obtenir jusqu'à 4 500 $ de fonds de rétablissement sous forme d'un prêt sans intérêt. Ces prêts sont assortis d'un privilège visant la propriété perceptible à la revente.

Si les résultats du programme de prévention des saisies hypothécaires peuvent sembler mitigés, il faut se souvenir que tous les clients qui se sont prévalus du programme vivaient une situation de défaut. La plupart faisaient face à des circonstances alarmantes et devaient plus d'un mois de salaire en arriéré hypothécaire. Le programme exige que le ménage accuse plus de deux mois d'arriéré pour qu'il puisse obtenir de l'aide. Les résultats du programme pourraient être meilleurs si l'intervention était plus précoce.

## Renseignements obtenus de la part des participants aux groupes types

Un des principaux aspects de l'étude concerne les leçons que l'on peut tirer de l'expérience des participants aux programmes. On a donc organisé quatre groupes types : à Seattle, à Chattanooga et deux à Minneapolis / St. Paul afin de saisir ce qui, pour les participants, revêtait de l'importance relativement aux services de consultation reçus. Voici les renseignements que nous avons pu en tirer.

### I. Contexte

Voici le lieu et le nombre des participants pour chacun des quatre groupes types :

| | |
|---|---|
| Chattanooga Neighborhood Enterprise | 6 |
| Seattle HomeSight | 11 |
| Twin Cities Home Ownership Center | 14 |
| Twin Cities Mortgage Foreclosure Prevention Program | 13 |

Cette section se fonde dont sur les renseignements communiqués par 44 participants relativement au programme de FCAP et leurs retombées.

Règle générale, lorsque l'on rapporte les résultats des groupes types, l'unité principale d'analyse doit être le groupe et non pas l'individu. Comme le but de la présente étude est d'explorer divers programmes nationaux plutôt que d'évaluer un programme en particulier, tout sujet rapporté dans plusieurs groupes n'en prend que plus d'importance sur le plan de la validité externe de l'étude. Les sujets ayant nettement émergé à l'intérieur d'un groupe donné sont également consignés, bien que dans certains cas une entente claire à l'intérieur d'un groupe soit davantage attribuable à la dynamique collective ou à la « puissance de la suggestion ».

Toutefois, pour renforcer l'utilité de la démarche fondée sur les groupes types, par laquelle il est difficile de savoir si le silence des participants signifie leur désaccord ou leur accord, nous avons utilisé deux techniques pour obtenir des informations additionnelles : 1) nous avons sondé chaque participant sur des sujets choisis, pour lesquels il semblait important de connaître l'expérience et le point de vue de la personne et 2) à la fin de la session, on a demandé à chaque participant d'indiquer quels étaient pour lui ou pour elle les trois points les plus importants ayant ressorti de la discussion de groupe.

Dans les sous-sections qui suivent, chaque grand sujet abordé au cours des séances de discussion en groupes types est présenté dans l'ordre approximatif où il a été traité. Il s'agit donc :

- raisons de participer au programme d'accession à la propriété;
- aspects ou caractéristiques les plus utiles du programme;
- nouvelles compétences, connaissances ou attitudes acquises grâce à la participation au programme;

- principaux enseignements tirés du programme;
- effets du programme;
- aspects négatifs ou manquants du programme;
- appui d'ensemble au programme.

**Raisons ayant motivé la participation à une formation pour l'accession à la propriété**

Les points suivants ont été mentionnés par une personne dans au moins trois des quatre groupes comme motifs ayant décidé le participant à suivre une formation pour l'accession à la propriété :

- aide à l'égard d'un dossier de crédit médiocre ou manquant [neuf mentions];
- recommandations par un courtier en immeubles [cinq mentions].

Voici d'autres motifs mentionnés par plusieurs personnes dans deux groupes différents :

- l'information fournie par le programme, le processus étape par étape [neuf mentions];
- recommandations par des amis ou des parents qui ont acheté une maison de cette manière [neuf mentions];
- aide à la mise de fonds ou subvention [cinq mentions].

Seuls les participants du programme HomeSight de Seattle ont indiqué deux raisons additionnelles qui n'ont pas été mentionnées ailleurs :

- le type ou l'emplacement des maisons offertes dans le cadre du programme [sept mentions];
- versement hypothécaire moins élevé, valeur de la maison plus importante pour l'argent engagé [cinq mentions].

Quelques citations illustrent les raisons ayant mené les ménages à participer :

> *« J'étais convaincu que nous ne pourrions jamais acheter. J'étais pauvre depuis si longtemps. Nous n'avions jamais eu de crédit décent. Quant nous avons découvert que nous avions assez d'argent pour être admissibles et que nous pouvions recevoir une aide à la mise de fonds pour les autres frais, nous sommes devenus tout excités et avons pris le premier rendez-vous que nous avons pu obtenir .»*

> *« Quand nous sommes arrivés aux États-Unis, nous avions beaucoup d'enfants, une famille de huit, et il était très difficile de trouver un logement à louer. »*

> *« Pour nous [acheter une maison] c'était une montagne. Nous avions peur et nous voulions obtenir le plus d'information possible - pour diminuer le facteur peur. »*

Dans le groupe de prévention des saisies, le motif le plus souvent cité était que les participants étaient à la veille de perdre leur maison, en raison d'une crise majeure comme la perte d'un emploi, un problème de santé ou la dissolution du mariage :

> *« Nous étions tous en train de couler. »*

**Aspects ou caractéristiques les plus utiles du programme**

Au cours des discussions sur les aspects du programme jugés les plus utiles, le budget a été évoqué dans les quatre groupes. De plus, les points suivants ont été mentionnés dans trois groupes :

- soutien moral, encouragement, attitude non critique [15 mentions];
- manuels de formation, feuilles de calcul [neuf mentions];
- familiarisation avec les contrats, la convention d'achat et les autres documents juridiques [cinq mentions];
- démarche pratique d'étape en étape [cinq mentions].

Reproduisons par exemple le commentaire suivant :

> « *Le mieux c'est qu'ici on nous fait pas la charité. Ça fonctionne comme dans une entreprise. On nous dit que l'on doit faire 1, 2, 3. Pas de dentelle.* »

Les participants ont reconnu les sujets suivants d'un programme à un autre. Il s'agit de plusieurs aspects mentionnés par quelques personnes à l'intérieur d'un programme comme illustrant quelques-uns des éléments forts et des centres d'intérêt d'un programme :

- défense, influence, rôle d'intermédiaire joué par les gens du programme auprès des prêteurs [saisie hypothécaire : cinq mentions];
- inspection des résidences / information sur l'entretien [trois mentions];
- consultation sur le crédit et préparation à rencontrer les gens de la banque [trois mentions].

Dans les villes où les occasions d'accession à la propriété offertes par le programme prennent la forme d'anciennes maisons, les participants valorisent hautement l'information sur l'inspection, l'entretien et la réparation. Enfin, dans le cas du programme de prévention des saisies hypothécaires, deux caractéristiques ont été clairement mentionnées comme étant les plus importantes : le paiement des arriérés hypothécaires et le rôle d'intermédiaire joué par l'organisation auprès du prêteur pour donner au propriétaire-occupant une occasion de reprendre le dessus.

Certains des aspects moins tangibles, comme le soutien moral ou la compassion accordés par les conseillers ont été mentionnés par plusieurs participants dans les deux programmes de Saint Paul / Minneapolis comme des aspects positifs. À Chattanooga et Seattle, les participants ont aussi évoqué ces aspects au cours de la séance de discussion, mais en réponse à cette question-ci, ils ont plutôt parlé de points particuliers ou de types de renseignements qui les ont aidés dans le processus d'achat d'une maison.

**Nouvelles compétences, connaissances ou attitudes résultant de la participation au programme**

Dans la lignée des commentaires sur la tenue du budget comme étant l'un des sujets les plus utiles du cours, les participants (13) des quatre programmes ont affirmé qu'ils avaient maintenant une meilleure connaissance et une meilleure discipline en matière de budget, d'épargne et d'établissement de leurs priorités en général. Voici des citations illustrant ces points :

> *« Maintenant, nous n'achetons plus de nourriture si les factures ne sont pas payées, nous allons manger chez maman. J'étais la reine du mauvais crédit, je suis maintenant conseillère en crédit. »*

> *« Les conseillers m'ont fait prendre conscience des folles dépenses que nous faisions. Nous avons dû rendre compte de chaque dollar dépensé. Nous savons maintenant de facture en facture où exactement va l'argent. Ils m'ont montré comme faire pour épargner 50 $ par mois. »*

Les participants des trois programmes avant l'achat ont indiqué qu'ils avaient acquis une meilleure compréhension de l'entretien et des frais relatifs à une maison. Par exemple :

> *« Après les cours, je considérais les maisons d'une manière totalement différente. Auparavant, nous nous attardions à l'esthétique. Après, nous montions sur le toit pour vérifier les choses. »*

Les participants de deux des programmes ont également mentionné de nouvelles attitudes ou types de connaissances suivants :

- confiance, estime de soi, affirmation de soi [dix mentions];
- comment évaluer les problèmes de structure et d'entretien d'une maison [quatre mentions];
- comprendre l'importance d'une intervention rapide pour éviter une situation de défaut [quatre mentions];
- connaissance de la totalité du processus hypothécaire et du marché [deux mentions].

Plusieurs personnes (5) du groupe de Seattle ont indiqué qu'elles sont sorties du programme en sachant comment fonctionne le crédit et comment le rétablir. Il est probable que les participants des autres programmes ont également fait des acquis dans ce sens, bien qu'il semble qu'il s'agisse d'une caractéristique manifeste du programme HomeSight.

Dans la foulée de leurs réponses directes à cette question, les connaissances et les attitudes démontrées par les participants des quatre groupes témoins au cours des discussions ont convaincu les chercheurs que ces programmes peuvent grandement leur donner des acquis et les responsabiliser. Beaucoup de participants se sont montrés confiants et savaient bien s'exprimer lorsqu'ils discutaient de leur expérience, tout en faisant preuve d'une compréhension des notions

relatives aux prêts hypothécaires. Le groupe de Seattle a semblé particulièrement familiarisé avec les nombreuses complexités du financement hypothécaire.

**Principales leçons tirées du programme**

Cette question sur les principales leçons ressemble à la précédente quand aux nouvelles attitudes et connaissances mais va au cœur de l'efficacité des programmes en matière de communication avec leur clientèle. Les participants de trois programmes sur quatre ont mentionné avoir retenu les messages suivants :

- On peut réussir, posséder une maison [neuf mentions].
- Gérer son argent, vivre selon ses moyens [six mentions].

Voici quelques commentaires particuliers :

*« Si on peut le faire, n'importe qui le peut. Quand on veut on peut. »*

*« On peut être pauvre et avoir une maison. Il n'est pas nécessaire d'être riche. »*

*« Oui on peut le faire même en étant pauvre avec huit enfants. »*

**Retombées du programme**

Pour susciter des réponses concernant l'efficacité perçue des services de FCAP, le modérateur a demandé : « Auriez-vous été en mesure d'acheter une maison (ou de garder votre maison) sans avoir suivi ce programme? ». Chaque participant a été interrogé individuellement pour obtenir un tableau le plus complet possible.

59 % (26 personnes sur 44, et aux moins quatre personnes dans chaque groupe) ont indiqué que le programme leur avait rendu la propriété accessible. Ils ont dit qu'ils n'auraient pas pu acheter ou conserver leur maison sans le programme. Voici trois commentaires particuliers :

*« Non, je serais la reine du parc de maisons mobiles. Nous n'aurions jamais possédé une maison. Jamais à moins de me trouver un riche petit copain. »*

*« Non, je ne pense pas qui nous aurions pu sans le programme. C'est réellement encore un combat. »*

*« Non, parce que mon crédit n'était pas assez bon. Le [programme] était pour moi la seule manière de régler les problèmes à mon dossier de crédit. »*

Bien que le reste des gens aient indiqué qu'ils auraient probablement pu acheter une maison sans le programme, voici ce qu'ils ont dit sur ce que le programme avait fait pour eux :

- a simplifié et démystifié le processus [onze mentions, dans les quatre groupes;
- a accéléré le processus [huit mentions, trois groupes];

- a permis d'obtenir une maison de meilleure qualité [deux mentions, Seattle seulement].

Dans le cadre de cette discussion, les participants ont mentionné différents effets que le programme avaient eus sur d'autres personnes qu'elle-même :

- revitalisation du quartier ciblé;
- exemples d'accès à la propriété pour la génération qui suivra;
- rapprochement entre différents groupes économiques;
- inspiration pour les autres (amis et parents) pour qu'ils accèdent à la propriété.

Voici une citation illustrant le dernier point :

> *« Ma famille et beaucoup de gens disent que je suis une inspiration, qu'ils sont maintenant motivés. Cela déteint sur les autres personnes. Un de mes compagnons de travail ne lâchera pas. »*

**Aspects négatifs ou manquants du programme**

Bien que les participants aux groupes témoins se soient montrés généralement très positifs à l'égard des programmes, qui ont fait une grande différence dans leur vie, le modérateur leur a également demandé s'il y avait matière à amélioration ou à addition.

Les seuls points négatifs mentionnés dans trois groupes découlent d'une frustration à l'égard des prêteurs et des courtiers :

- Je me suis sentie induite en erreur et mal traité par les prêteurs. J'avais besoin de davantage de préparation pour savoir à quoi m'attendre et quoi surveiller quant aux différents intervenants impliqués [17 mentions];

- J'avais besoin de plus d'information sur le processus entre la présélection et l'emménagement, le déroulement du processus, le temps d'attente normale me semblait long [trois mentions].

- Je me suis sentie mal conseillée par les courtiers en immeuble [cinq mentions];

- Le programme doit offrir des renseignements sous une forme adaptée aux étrangers, aux analphabètes, aux personnes ayant des difficultés d'apprentissage [trois mentions].

Comme on pouvait s'y attendre compte tenu de la situation financière et personnelle précaire de ces personnes, le groupe ayant suivi le programme de prévention des saisies s'est montré généralement moins confiant et a affiché davantage une attitude de victime que les autres

groupes. Le sentiment est qu'il y a beaucoup d'information disponible sur le soutien et les programmes offerts mais que ces renseignements ne leur sont pas rendus accessibles. Toutefois, comme l'a souligné un participant :

> *« La personne qui est en train de perdre sa maison a l'esprit mélangé — nous avons besoin d'une ligne d'assistance. »*

Il importe également de noter que les immigrants récents se préoccupent particulièrement des barrières linguistiques et culturelles. Voici deux commentaires à cet égard :

> *« Il était si difficile de passer à travers le processus d'obtention d'un prêt et toute la paperasserie dans une nouvelle langue. »*
>
> *« Trouver de l'information était exaspérant. Il devrait y avoir un mécanisme qui obligerait le gouvernement à fournir immédiatement tous les renseignements. Les services peuvent aider mais ils sont trop compartimentés. »*

Toutefois, les participants nés aux États-Unis formulaient des plaintes semblables à l'égard du gouvernement :

> *« Le HUD est en grande partie responsable du problème. Il doit rationaliser son fonctionnement, réduire le nombre de programmes et fournir de meilleurs renseignements. »*

Règle générale, il semble que les quatre programmes ont aidé grandement les participants à comprendre comment acheter ou garder une maison et leurs responsabilités à cet égard, mais ils ne sont pas parvenus à éliminer complètement les préoccupations naturelles se rapportant aux relations avec les prêteurs et les courtiers en immeubles, au risque de perdre de l'argent de manière irrécupérable, à la réduction des économies d'une vie et à la signature d'un grand nombre de documents juridiques lors de la conclusion de la vente.

**Niveau d'appui à l'égard du programme**

Le modérateur a posé trois questions afin de savoir dans quelle mesure les participants appuyaient ces programmes :

- Recommanderiez-vous le programme à un ami?
- Seriez-vous disposé à payer pour suivre le programme ou la formation?
- Est-ce que les personnes se trouvant dans une situation semblable à la vôtre devraient être obligées de participer à un tel programme?

Tout le monde ou presque dans chacun des quatre groupes a affirmé qu'il recommanderait le programme à un ami. Beaucoup l'avaient déjà fait. D'ailleurs, de nombreux répondants avaient déjà entendu parler du programme par l'entremise d'un ami ou d'un parent.

Pour ce qui est de leur acquiescement à payer pour suivre le programme ou la formation :

- Les participants du programme de Chattanooga ont payé 100 $ pour suivre la formation Fastrak et au moins deux des six participants du groupe types ont dit que cela en valait la peine. Les représentants du programme ont indiqué qu'auparavant le cours était gratuit mais que l'attention des participants n'était pas aussi bonne quand ils n'avaient pas dû débourser pour le suivre.
- Dans le groupe de Seattle, on estimait que des frais de 20 à 50 $ seraient raisonnables, mais on se demandait si les clients éventuels seraient conscients à l'avance de la valeur du cours. Le participant a suggéré qu'on fasse appel à une contribution volontaire à la fin de la formation.
- Le groupe de prévention des saisies de Saint Paul / Minneapolis a offert des opinions mitigées - certaines personnes ont dit que leur situation financière était trop difficile pour payer quoi que ce soit, alors que d'autres ont dit que jusqu'à 40 ou 50 $ cela pourrait être raisonnable. (On n'a pas posé cette question au groupe de formation avant l'achat de Saint Paul / Minneapolis.)

Quant à la question de savoir si l'on devrait exiger que tous les acheteurs éventuels dans une situation semblable suivent un programme de FCAP, les participants des quatre groupes étaient unanimes pour dire que presque tout le monde pourrait bénéficier des renseignements fournis dans les cours de consultation financière et dans les manuels. Comme une personne l'a dit :

*« Exiger est trop fort, mais il serait idiot de ne pas le faire. »*

**Conclusions préliminaires**

Règle générale, les répondants des groupes types de chacun des programmes ont indiqué que la formation qu'ils avaient reçue avait été une expérience favorable. De nombreux participants, qui ont réussi à acheter une maison après avoir suivi la formation de FCAP, ont indiqué qu'ils entretenaient de sérieux doutes quant à leur capacité de devenir propriétaires un jour. Pour illustrer ces doutes, voici les points qu'ils soulèvent :

- Suggestions de la part des pairs et convictions de leur propre part qu'il est impossible de posséder une maison si on est pauvre ou si l'on a un mauvais dossier de crédit.
- Sentiment de gêne du fait d'être un ménage immigrant ou à faible revenu ou d'être mis dans l'embarras, parrainé ou pris en pitié.
- Peur de s'engager dans un prêt hypothécaire à long terme en particulier lorsque le marché du travail est incertain.
- Manque d'information sur un processus complexe dans son ensemble.
- Crainte de se sentir submergé ou mélangé au milieu d'une paperasserie complexe.
- Crainte d'être exploité par les prêteurs, les courtiers en immeubles, les avocats.

## Annexe de la Partie II

### Annexe 1

Liste des associations canadiennes sondées

Affordable Housing Association of Nova Scotia
Agincourt Community Services Association
Alberta New Home Warranty Program
Alberta Real Estate Association
Alberta Urban Municipalities Association
Arab Community Centre of Toronto
Assemblée des Premières nations
Association canadienne d'économie familiale
Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
Association canadienne de l'immeuble
Association canadienne de planificateurs financiers
Association canadienne des constructeurs d'habitations
Association canadienne des professionnels de l'insolvabilité
Association des agents immobiliers du Nouveau-Brunswick
Association des banquiers canadiens
Association des collèges communautaires du Canada (a envoyé notrelettre par courriel à tous les établissements membres)
Association des compagnies de fiducie du Canada
Association des conseillers en consommation du Québec
Association des consommateurs du Canada
Association des consommateurs du Canada - Succursale du Manitoba
Association des consommateurs du Québec
Association des consommateurs pour la qualité dans la construction
Association des courtiers et agents immobiliers du Québec
Association des directeurs de crédit du Canada
Association des municipalités de l'Ontario
Atlantic Home Warranty Program
Banque de Montréal (J'achète ma première maison - Comment s'y prendre)
Banque de Nouvelle-Écosse

Banque Royale du Canada
Banque TD, Développement hypothécaire - Mike Braid
Barreau du Haut-Canada
BC Government Debtor Assistance Program
BC Native Housing Corporation
BC Non-Profit Housing Association
Bureau d'assurance du Canada
Bureau de logement du Manitoba
Calgary Home Builders Association
Calgary Real Estate Board
Canada Trust
Canadian African Newcomer Aid Centre of Toronto
Canadian Society of Consumer Affairs Professionals
Catholic Cross-Cultural Services
Centrale des caisses de crédit du Canada
Century 21
Certified General Accountants Association of Ontario
Chambre d'immeuble d'Ottawa-Carleton
Chambre immobilière de Québec
Chambre immobilière du grand Montréal
Chinese Information & Community Services
CIBC - région de la capitale nationale - Anne Kennedy-Henry
Coldwell Banker
Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve
Comité Habitat II - Canada
Communitas Group
Community Action Alliance Regina, Regina, Saskatchewan
Community Financial Counselling Services
Community Information Centre for the City of York
Condominium Home Owners' Association
Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
Congrès des peuples Autochtones
Conseil des consommateurs du Canada
Consumer Education Department, Lethbridge Community College

Consumer Finance Department, Northern Alberta Insitute of Technology
Consumer Studies Department, Mount St. Vincent University
Consumer Studies Department, University of Alberta
Consumer Studies, University of Guelph
Cook, Thomas and Sally, & Associates (ReMax Real Estate Knowledge Center)
Cooperative Housing Association of British Columbia
Cooperative Housing Association of Nfld and Labrador
Cooperative Housing Federation of Nova Scotia
Costi-Ilas Immigrant Services
Counselling Foundation of Canada
Credit Counselling London
Credit Counselling Service of Sault Ste. Marie & District
Credit Counselling Service of Toronto
Credit Counselling Services of Atlantic Canada
Credit Counselling Services of Southwestern Ontario
Credit Counselling Society of B C
Credit Society of BC
Credit Union Central of Ontario
Directeur, Bureau de la consommation, Industrie Canada
Etobicoke Housing Help Centre
Fédération canadienne des municipalités
Fédération de l'habitation coopérative du Canada
Fédération des associations coopératives d'économie familiale du Québec
Fédération des chambres immobilières du Québec
Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec
Federation of PEI Municipalities
Financial Education Services of Canada
First Nation Communities
Flemingdon Neighbourhood Services
Fraser Valley Home Builders Association
Fredericton Real Estate Board
Gignul Non-Profit Housing Corporation (Premières nations)
Greater Moncton Real Estate Board
Greater Toronto Home Builders Association

Greater Vancouver Home Builders Association
Greater Vancouver Real Estate Board
Greek Community Centre of Metro Toronto
Habitat pour l'humanité, Bureau national
Halifax Regional Municipality
Halifax/Dartmouth Real Estate Board
Institut canadien du crédit
Institut des comptables agréés de l'Ontario
Lethbridge Community College
Luma Native Housing Society (Vancouver)
Manitoba Consumer Affairs Division
Manitoba Real Estate Association
Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario
Ministère des Affaires municipales de l'Alberta
Ministère des Affaires municipales de la C.-B.
Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario
Ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation du Nouveau-Brunswick
Money Concepts
Mortgage for Less
National Aboriginal Housing Committee
NB Non-Profit Housing Association
New Home Warranty Program of Saskatchewan
Nfld and Labrador Housing Corporation
North York Housing Help Centre
NS Dept of Business and Consumer Services, Debtor Assistance\program\Consumer Proposals
NS Dept of Housing and Municipal Affairs
Office de la protection du consommateur
Ontario Association of Credit Counselling Services
Ontario Civil Service Credit Union Limited
Ontario Mortgage Brokers Association
Ontario Non-Profit Housing Association
Ontario Real Estate Association
PEI Housing Corporation
Personal Credit Counselling Service

Plan de garantie des bâtiments résidentiels neufs, Régie du bâtiment du Québec
Première nation de Khanawake
Programme de garantie des maisons neuves de l'Ontario
Quint Development Corporation, Saskatoon (Saskatchewan)
Ralliement national des Métis
Real Estate Council of Alberta
Real Estate Council of BC
Real Estate Council of Ontario
Real Estate Council of Ontario - Shelley Westlake
Realtor.Com (Toronto Real Estate Board)
Refugee Reception House (Kitchener)
Régie du logement du Québec
Remax
Rexdale Community Information and Legal Services
Riverbank Development Corporation, Prince Albert, Saskatchewan
Royal Lepage
Saint John Real Estate Board
Saskatchewan Housing Corporation
Saskatchewan Real Estate Association
Saskatchewan Urban Municipalities Association
Saskatoon Real Estate Board
Scarborough Housing Help Centre
Service de conseillers en crédit d'Ottawa
Service familial catholique
Services canadiens d'assistance aux immigrants juifs
Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest
Société d'habitation du Québec - Jacques Trudel
Société d'habitation du Yukon
Société d'hypothèques TD
St. John's Real Estate Board
Toronto Chinese Community Services Association
Tyendinaga First Nation (Bay of Quinte)
Union of Manitoba Municipalities
Union of Nova Scotia Municipalities

Ville de Montréal

Warranty Program of British Columbia and Yukon

West Scarborough Neighbourhood Community Centre

Winnipeg Real Estate Board

Working Women Community Centre

York Housing Help Centre

Yukon Real Estate Association

## Annexe 2

## Organisations offrant des services de formation et (ou) de consultation pour l'accession à la propriété

Organisations sans but lucratif

| Organization<br>Nom | Personne-ressource | Tél./fax/courriel | Type* | Description du programme |
|---|---|---|---|---|
| B.C. Native Housing Corporation | Phylis Nikelwicz | Vancouver<br>tél. : (604) 688-1821 | Av. | Jusqu'à il y a cinq ans, la société informait ses clients de leur responsabilité en matière de propriété, en particulier de la nécessité d'entretenir leur maison, dans le cadre du volet accession à la propriété du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones (selon les prescriptions de la SCHL). |
| Community Action Alliance Regina | Kevin McArthur, Coordinateur du développement économique | Regina, Sask.<br>tél. : (306) 569-2227 | Av. et apr. | Mettra en œuvre des services de consultation semblables à ceux de Quint (voir ci-dessous) dans un avenir rapproché lorsque les coopératives seront créées. |
| Association des l'habitation coopérative du Canada | Jenny Hillard, Vice-présidente | tél. : (613) 238-2533 | Av. et apr | Informe le public et défend ses clients dans une grande variété de domaines, y compris l'habitation. Les succursales provinciales organisent des séances d'information publiques pour discuter de problèmes et de préoccupations touchant les onsommateurs. |
| Credit Counselling Service of Toronto | C.M. (Duke) Stegger Directeur exécutif | tél. : (416) 228-3328 | Av. et apr. | Offre des services de consultation sur l'endettement et administre des programmes de règlement de dettes. Offre également des ateliers de gestion financière aux étudiants et à divers groupes. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Credit Society of B.C. | Scott Hannah, Directeur exécutif | tél : (604) 527-8999 | Apr. | Conseille les clients éprouvant des problèmes d'endettement et, si nécessaire, négocie et administre un plan de restructuration de la dette. |
| Gignul Non-Profit Association (org. Aboriginal) | Roy Jacobs | tél : (613) 232-0016 | Av. | Fournit une aide ponctuelle aux personnes qui ne sont plus admissibles ou qui ne bénéficient plus du logement social. |
| Habitat pour l'humanité | Susan Forwall, Directrice affiliée | tél : (519) 889-4565 | Av et apr. | Sélection des familles, des équipes de soutien oeuvrant au sein des succursales fournissent des services de consultation initiale et du soutien continu aux familles à faible revenu bénéficiant d'un logement fourni et financé par Habitat pour l'humanité. |
| Première nation de Khanawake | Iris Jacobs | tél : (450) 632-7500 | Av et apr. | Offre des programmes de gestion financière aux familles sélectionnées pour l'accession à la propriété. Les cours traitent également d'entretien préventif. |
| Lethbridge Community College | Candace Vinning, Continuing Studies Information Officer | tél : (403) 320-3340 | Av. | Le collège offre des cours du soir sur les prêts hypothécaires et la gestion du budget en vue de l'achat d'une maison, sur les aspects juridiques de l'achat d'une maison et sur les directives d'inspection d'une maison. |
| National Aboriginal Housing Committe & Luma Native Housing Society | Marcel Swain | tél. : (604) 876-0811 | Av. | Quelques associations de logement des Autochtones en milieu urbain s'occupent de manière ponctuelle et accessoire de l'accession à la propriété mais hors du cadre de tout programme fédéral ou provincial. Ces associations s'occupent principalement d'administrer des logements locatifs sociaux existants. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| New Dawn Enterprises | Randy Macsween, Agent de projet | tél. : (902) 539-7210 | Pre | Organisation de cours avant l'achat à l'intention de bénéficiaires de l'aide sociale à qui l'on offre d'acheter une maisonnette préfabriquée à l'intérieur du complexe Pine Tree Park, au Cap-Breton (Nouvelle-Écosse). |
| Quint Development Corporation | Len Usisken, Coordonnateur du développement économique | tél. : (306) 978-4041 | Av. et apr. | Offre des séminaires avant l'achat et des services informels de consultation après l'achat aux membres et aux conseils d'administration de trois coopératives d'habitation. |
| Riverbank Development Corporation | Don Johannesson, Coordonnateur du développement économique | Prince Albert (Sask.) tél. : (306) 763-4221 | Av. et apr. | Offre des séminaires avant l'achat et des services informels de consultation après l'achat aux membres et aux conseils d'administration de deux coopératives d'habitation. |
| Tyendinaga First Nation | Laurie Maracle | Bay of Quinte tél. : (613) 396-3424 | Av. | Approbation de plans avant l'approbation hypothécaire (six inspections au cours de la construction). |

## Organismes et agences gouvernementaux

| Organization<br>Nom | Personne-ressource | Tél./fax/courriel | Type* | Description du programme |
|---|---|---|---|---|
| Ministère des Affaires municipales de l'Alberta | Norma Chritena, Conseillère en habitation | tél. : (780) 422-8285 | Av. et apr. | Offre des services de consultation avant l'achat aux locataires jugés aptes à acheter leur propre logement locatif dans le cadre du Rural Emergency Home Program, du Programme de logement en régions éloignées et du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones; effectue un suivi au moyen de visites après l'achat chez les nouveaux propriétaires-occupants. |
| Gouvernement de C.-B. Debtor Assistance Program | Douglas Wellbanks Directeur du programme | tél. : (604) 660-3556<br>fax : (604) 660-8472 | Apr. | Services de consultation individualisée en matière de difficultés financières et d'application de la BC Bankruptcy Act. |
| B.C. Municipal Affairs | Juliette Proom, Analyste de politique, Section de la politique en matière d'habitation | tél. : (250) 387-4096<br>fax : (250) 387-5120<br>jproom@hq.marh.gov.bc.ca | Av. | Programme visant à encourager l'accession à la propriété supprimé au début des années 1990. Mise sur pied l'an dernier du Homeowner Protection Office qui, dans le cadre de son mandat d'éducation des consommateurs, a produit le document *Buying a New Home: A Consumer Protection Guide*. |
| Ville de Montréal | Martin Wexler | mwexler@ville.montreal.qc.ca | Av. | La ville envisage d'ajouter une page touchant la propriété à coût abordable sur son site Web. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| SCHL | Greg Goy | tél. : (613) 748-2582 | Av. | Le public peut accéder à des renseignements sur tous les aspects de l'accession à la propriété sur le site Web détaillé de l'organisation. Vente du logiciel acclamé AbordabilitéMD, qui fournit des renseignements sur l'achat d'une maison, sur le renouvellement d'un prêt hypothécaire ou la réalisation de travaux de rénovation. On trouve également sur le site Web le guide L'achat d'une maison étape par étape et des renseignements provenant du Centre canadien d'information sur l'habitation. |
| Industry Canada | Bureau de la consommation | http://strategis.ic.gc.ca /SSG/ca00477f.html | Av. | Offre sur son site Web des renseignements très élémentaires à l'intention des nouveaux propriétaires-occupants. |
| N.S. Ministry of Housing | Kathleen Spicer | tél. : (902) 424-6683 | Av. | Les programmes de formation pour l'accession à la propriété ont pris fin au début des années 1990. A produit le guide *The Home Ownership Guide*. |
| Société d'habitation des T.N.-O. | Juanita Case | tél. : (867) 920-6534 | Av. | Services de consultation aux nouveaux propriétaires-occupants admissibles aux Independent Housing Program, Programme de réparations d'urgence, Northern Territorial Rental Purchase Program, ou Expanded Downpayment Assistance Program. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Saskatchewan Housing Corporation | Myron Stenka Agent de recherche | tél. : (306) 787-8424 | Av. | Le personnel intervenant à l'extérieur de Prince Albert offre des services de consultation avant l'achat aux nouveaux propriétaires-occupants des régions nordiques admissibles à une aide dans le cadre du programme Remote Housing Program. |
| Saskatchewan New Home Warranty Program | Glenn Silliphant Directeur exécutif | snhwp@sk.sympatico.ca | Av. | Fournit des renseignements sur le programme au moyen de séminaires organisés périodiquement dans le cadre du Mois de la maison neuve. |
| Société d'habitation du Yukon | Allyn Lyon | tél. : (867) 667-3773<br>fax : (867) 667-3664 | Av. | Cours sur la construction de sa propre maison offert deux fois par an et séminaires sur l'achat d'une maison. |

Organisations à but lucratif et leurs associations

| Organization<br>Nom | Personne-ressource | Tél./fax/courriel | Type* | Description du programme |
|---|---|---|---|---|
| Association des courtiers et agents immobiliers du Quebec | | www.acaiq.com/Site/consommateurs/ga-intro.html | Av. | Offre sur son site Web un *Guide pratique* sur tout ce que l'on devrait savoir concernant l'achat d'une maison. |
| Association des consommateurs pour la qualite dans la construction | Charles Tanguay | (514) 384-2013 | Av. | Site Web qui fournit des renseignements aux propriétaires-occupants éventuels en mettant l'accent sur la qualité de la construction. |
| Banques (principales banques) : Banque de Montréal, Banque de la Nouvelle-Écosse, CIBC, Banque Royale, Banque TD | | | Av. | Les succursales locales des principales banques offrent des séminaires aux nouveaux propriétaires-occupants, souvent en collaboration avec les courtiers immobiliers. La plupart distribue des documents d'information, par exemple *J'achète ma première maison - Comment s'y prendre* de la Banque de Montréal et le *CIBC Home Planning Kit* de la CIBC. |
| Association des banquiers canadiens | | fax : (416) 362-7705 | Av. | Le public peut se procurer, sur leur site Web, des renseignements généraux sur la propriété, y compris leur document *Une hypothèque à votre mesure*. |
| Association canadienne des constructeurs d'habitations | Paul Gravelle, Patti Wentzell | wentzell@chba.ca | Av. | Les instances locales de l'ACCH offrent des séminaires à l'intention des propriétaires-occupants dans le cadre de la campagne annuelle de l'association. En outre, les gros constructeurs offrent des ateliers dans le cadre de leurs activités de promotion de nouveaux lotissements résidentiels. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Association canadienne de l'immeuble | Thomas Bosley | fax : (613) 234-2567<br>info@crea.ca | Av. | Le public peut se procurer, sur leur site Web, des renseignements généraux sur l'achat d'une maison. On y trouve de l'information utile principalement sur le processus d'achat ou de vente d'une maison, y compris sur l'offre d'achat, les frais connexes et les types de prêts hypothécaires. |
| Cebra's Online Mortgage Explorer | | www.themortgage.com | Av. | Donne accès à des renseignements généraux sur l'achat d'une maison et à des renseignements particuliers sur le financement hypothécaire et permet à l'utilisateur de passer l'étape de la présélection en vue de l'approbation hypothécaire. |
| Century 21 | Pat Quinn,<br>V.-p. adjoint | QUNNCY@aol.com | Av. | Offre à chacun des bureaux franchisés la présentation PowerPoint *First Time Buyer Seminar* accompagnée de suggestions écrites sur l'animation de cette activité. |
| Confederation des caisses populaires et d'economie Desjardins du Quebec | Richard De Beaumont | tél. : 1 (800) 463-4810<br>poste 2413 | Av. | Les succursales locales sont fournissent des renseignements à leurs clients sur l'accession à la propriété. On publie la brochure *Pour être hyper bien chez soi*. La Fédération de Québec offre des séminaires annuels qui renseignent les acheteurs éventuels sur la propriété. |
| Chambre immobilière du Grand Montréal | Jacques Fortier | jacques.fortier@cigm.qc.ca | Av. | Diffusion sur son site Web de nombreux documents à l'intention des consommateurs. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Manitoba Real Estate Association | Taras Luchak | tluchak@mrea.mb.ca | Av. | Pas d'information à l'intention du public mais celui-ci peut accéder à des renseignements généraux sur son site Web. |
| Le Centre hypothécaire | Wendy Bell | www.mortgagecentre.com | Av. et apr. | Le public peut se renseigner, sur ce site Web géré par un réseau de courtiers hypothécaires franchisés membres du Centre hypothécaire. Présente des renseignements généraux sur l'achat d'une maison, visant à encourager les consommateurs à acheter maintenant et offre un accès en direct à la publication HomeScene qui traite de la tenue d'une maison et de prêts hypothécaires. |
| The Mortgage Store | | www.mortgagestore.com | Av. | Ce site Web présente une variété de renseignements sur le financement hypothécaire et permet aux demandeurs de tenir une approbation préalable en ligne. |
| RE/MAX Metro-City Realty | Wendy Bell Thomas et Sally Cook | tél. : (613) 596-1651<br>tél. : (416) 699-9292 | Av. | Offre aux consommateurs des séminaires présentant des conférenciers provenant d'établissements bancaires, d'entreprises d'inspection résidentielle et de cabinets d'avocats. Diffuse une brochure intitulée *The Changing Face of Real Estate in the 90s*. Thomas et Sally Cook offre également un site Web intitulé de The Knowledge Centre qui présente des renseignements généraux à l'intention des acheteurs éventuels. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Housing Opportunity Partnership du Winnipeg Real Estate Board | Peter Squire | peter.squire@wreb.mb.ca | Av. | Initiative visant à revitaliser le parc résidentiel dans le noyau central de Winnipeg et à promouvoir les avantages de la propriété. Organisation de séminaires à l'intention des acheteurs. Envisage de mettre sur pied un programme de formation sur l'accession à la propriété en collaboration avec le Club Lions de Winnipeg. |

* Le type indique s'il s'agit des services de consultation avant ou après l'achat.